

Reindrift og rein kraft

Rettssubjektivitet i reindriften ved utbygging av vindkraft og kraftlinjer.

Kandidatnummer: 204

Leveringsfrist: 15.01.2015

Antall ord: 39 901



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema og problemstillinger	1
1.2	Aktualitet.....	2
1.3	Oversikt over den videre fremstillingen.....	4
2	HOVEDLINJER I REINDRIFTSRETEN.....	6
2.1	Innledning	6
2.2	Samenes rett til reindrift.....	6
2.3	Styring av reindriften	12
2.4	Bruksrettigheter.....	14
2.4.1	Innledning	14
2.4.2	Bruksrettighetenes innhold etter reindriftsloven	15
2.4.3	Bruksrettigheter på særskilt grunnlag	17
2.5	Bruksregler.....	20
2.5.1	Innledning	20
2.5.2	Saksbehandlingen ved utarbeidelse av bruksregler	21
2.5.3	Rekkevidden av distriktsstyrets materielle kompetanse	23
2.6	Sammenfatning	25
3	KONSESJON TIL VINDKRAFTVERK OG KRAFTLINJER.....	26
3.1	Innledning	26
3.2	Generelt om saksbehandling av tiltak etter energiloven	26
3.3	Spesielt om saksbehandlingen ved inngrep i reinbeiteområder	30
3.3.1	Problemstillinger	30
3.3.2	Utredningsplikt	30
3.3.3	Varslingsplikt og høringsprosess.....	31
3.3.4	Innsigelsesrett	35
3.3.5	Klagerett	36
3.3.6	Konsultasjonsplikt	39
4	AVTALER OM ERSTATNING.....	45
4.1	Innledning og problemstillinger	45
4.2	Adgangen til avståelse av bruksrettigheter mot vederlag	47
4.2.1	Problemstilling.....	47
4.2.2	Avtaler med kraftutbyggere.....	47
4.2.3	Omsettelighet innad i reindriftnæringen	50
4.3	Hvem må kraftutbyggeren inngå avtale med?	52
4.3.1	Innledning	52

4.3.2	Historisk bakgrunn	52
4.3.3	Hvilke grupper driver reindrift i området?	59
4.3.4	Representasjon etter reindriftsloven § 44 og andre grunnlag	62
4.3.5	Siidaens rettsevne ved avtaler om erstatning.....	65
4.3.6	Grunnlaget for særskilte siidarettigheter	70
4.3.7	Avslutning	73
4.4	Beslutningsevnen i siidaer og reinbeitedistrikter	74
4.5	Reineieres erstatningsmessige vern	75
4.5.1	Tap knyttet til individuelle interesser	76
4.5.2	Særskilt om tap av retten til å drive næring.....	77
4.6	Om forvaltningen av midlene i reindriftsfond	80
4.6.1	Innledning	80
4.6.2	Krav om reindriftsfond ved erstatning.....	81
4.6.3	Forvaltning av erstatningsmidler	83
4.6.4	Kontroll av reindriftsfondene	85
5	SUBJEKTIVE RETTSKRAFTVIRKNINGER AV DOMSAVGJØRELSER.....	89
5.1	Innledning	89
5.2	Historisk bakgrunn.....	91
5.2.1	Reindriftsloven av 1933.....	91
5.2.2	Reindriftsloven av 1978.....	94
5.3	Reindriftsloven av 2007	95
6	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	99
	LITTERATURLISTE.....	101
	Lover	101
	Forskrifter.....	102
	Internasjonale kilder.....	103
	Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter	103
	Rettspraksis	105
	Kongelige resolusjoner og instruksjer	108
	Retningslinjer, rundskriv og veiledere	108
	Sivilombudsmannens uttalelser.....	108
	Juridisk litteratur	109
	Annen litteratur og rapporter.....	113
	Internettsider.....	115
	Personlige meddelelser.....	116
	Annet	117

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Vi står overfor en omfattende utbygging av kraftlinjer og vindkraft i Norge i årene fremover. Statnett investerer mellom 5-7 milliarder kroner hvert år til utbedring av sentralnettet frem mot 2023.¹ Innen 2020 vil vi få en tre- eller firedobling av dagens vindkraftproduksjon.² Utbyggingen skjer i områder benyttet til samisk reinbeite og forutsetter at tiltakshaver har ervervet de nødvendige rettighetene til området gjennom frivillige avtaler eller ekspropriasjon. I tillegg må kraftutbyggeren innhente konsesjonstillatelse fra myndighetene, jf. energiloven § 3-1.³ De særlige forholdene i reindriften, med flere lag av kollektive rettigheter, gjør det nødvendig med en nærmere avklaring av hvem som er innehaver av rettighetene og hvem som kan representere rettighetene. Som vi skal se, er det særlig i tre relasjoner spørsmålet om rettssubjektivitet aktualiseres:

For det første under konsesjonsprosessen. Hvilke subjekter skal varsles, konsulteres og hvem må gis en klagerett? Fremstillingen vil diskutere og drøfte hvordan de særlige forholdene i reindriften påvirker konsesjonsbehandlingen under kapittel 3.

For det andre vil en utbygging i reinbeiteområder gjøre det nødvendig med en avklaring av rettighetsforholdene i næringen. Tiltakshaver må, for å få adgang til arealet, inngå avtaler om erstatning for skader, ulemper og tapt beiteland. Allerede i proposisjonen til lov om reindrift av 15. juni 2007 nr. 40 (2007-loven) ble det pekt på en rekke uavklarte spørsmål knyttet til «hvem som har kompetanse til å inngå avtaler med bindende virkning for øvrige reindriftsberettigede som blir berørt.»⁴ Departementet uttalte at det ville bli tatt initiativ til å få spørsmålet om avtalekompetanse i reindriften nærmere utredet, men det varslede initiativet i lovproposisjonen ble aldri fulgt opp.⁵ Denne fremstillingen tar således departementets ønske til følge. En fremstilling av dette omfanget kan imidlertid ikke ta sikte på mer enn å peke på og diskutere enkelte rettslige spørsmål som vil kunne oppstå.

For det tredje kan det i en kraftutbyggingsprosess bli nødvendig med en rettslig avklaring av arealbruksrettighetene eller en behandling av erstatningsutmålingen ved domstolene. Hvem kan da representere de kollektive rettighetene og hvem i reindriftnæringen er avgjørelsen

¹ Statnett (2013).

² Estimat av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i e-post fra 6. mars 2014 og vindportalen.no.

³ Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) av 29. juni 1990 nr. 50.

⁴ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 34.

⁵ Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ikke besvart mine forespørsler per mail av 12.05.2014, 19.06.2014 og 19.11.2014 om det varslede arbeidet i lovproposisjonen vil bli fulgt opp.

bindende for? Spørsmålet om det burde gis en særregel om utvidet rettskraft for avgjørelser om kollektive rettigheter ble berørt av Tvistelovsutvalget, men ble ansett for å ligge «utenfor rammen av utvalgets oppdrag» og det ble også uttalt at dette måtte løses «i lovgivningen om de aktuelle typer rettigheter».⁶ Reindriftslovgivningen inneholder ingen særskilt løsning for slike spørsmål og dette behandles derfor nedenfor under kapittel 5.

Gjennom disse tre nært beslektede undertemaene er formålet med avhandlingen å redegjøre for hvem som forvalter de kollektive rettighetene i reindriften gjennom kraftutbyggingsprosessen på bakgrunn av gjeldende rett.⁷

Avtalepraksis knyttet til kraftutbygging i reinbeiteområder er preget av konfidensialitet og jeg har kun fått tilgang til et fåtall avtaler og avtaleutkast som i tillegg har vært svært uensartet. Disse forholdene er imidlertid ikke avgjørende for den rettsdogmatiske vurderingen. Konfidensialitet og uensartet avtalepraksis taler i seg selv for at den må tillegges mindre vekt.

Under skriveprosessen har kontakten med NVE, reindriftsutøvere, Fylkesmannsembetene, ulike departementer, Landbruksdirektoratets reindriftsavdeling, advokater og kraftutbyggere vært av stor betydning som bakgrunnsstoff for avhandlingen, og som eksempler på hvordan berørte aktører tolker retten. Avhandlingen søker imidlertid å vurdere rettstilstanden uten å være farget av de ulike aktørenes oppfatning av gjeldende rett.

1.2 Aktualitet

I 2013 ble det produsert 1,9 TWh elektrisk energi fra vindkraftverk i Norge fordelt på 356 vindturbiner og 20 vindkraftverk av ulik størrelse.⁸ Dette utgjør omtrent bare 1,4 % av Norges samlede elektrisitetsproduksjon og myndighetene har frem mot 2020 lagt til rette for en omfattende utbygging av vindkraft, støttet blant annet gjennom elsertifikatordningen.⁹ Vindkraft er den fornybare energikilden som vokser sterkest på verdensbasis og vindkraftutbyggingen i Norge vil i fremtiden kunne overta for tidligere store vannkraftutbygginger.¹⁰ Det er også et uttalt politisk mål at produksjonen av fornybar energi

⁶ NOU 2001: 32 s. 421.

⁷ En juridisk avhandling skal legge til grunn den alminnelige juridiske metode og det gis ikke en generell fremstilling av denne her. For en slik alminnelig fremstilling, se Eckhoff (2001).

⁸ NVE (2014) s. 5 og 7.

⁹ Lov om elsertifikater av 24. juni 2011 nr. 39. Norge og Sverige har satt seg et mål om utbygging av til sammen 26,4 TWh ny fornybar kraftproduksjon gjennom innføringen av et felles elsertifikatmarked, jf. Prop. 5 S (2011-2012) s. 7. Norge har gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til utbygging av fornybar energi frem mot 2020, jf. Direktiv 2001/77/EC.

¹⁰ Det eksisterer totalt 1476 vannkraftverk av ulik størrelse i Norge, jf. nve.no(vannkraftproduksjon). Til sammenligning var det i 2013 kun 20 registrerte vindkraftverk i normal drift i Norge, jf. NVE (2014). Se også NOU 2009: 16 s. 145-146 og Meld. St. 21 (2011-2012) s. 189-191. Fosen-utbyggingen blir, for

skal økes¹¹ og det er nylig tilrettelagt for økt kraftutveksling og eksport av overskuddsenergi til utlandet gjennom Olje- og energidepartementets (OED) konsesjon til to nye strømkabler til henholdsvis Tyskland og Storbritannia.¹²

Per juli 2014 har NVE gitt konsesjon for vindkraft som vil gi en produksjon på hele 18 TWh og ytterligere 39 konsesjonssøknader er til behandling.¹³ Mange av NVEs konsesjoner er til klagebehandling hos OED og noen vil aldri bli realisert, men tallet illustrerer utbyggingsinteressen. NVE har estimert at cirka 6-8 TWh med vindkraft vil bli bygget ut i Norge innen 2020 – noe som vil tilsvare en tre- eller firedobling av dagens vindkraftproduksjon.¹⁴

Kraftlinjeutbyggingen henger nært sammen med fornybarsatsingen og er en nødvendig forutsetning for utbygging av mer kraft. Kraftnettet skal også tilfredsstille kravene til forsyningssikkerhet, kapasitet og befolkningsøkning. Statnetts nettutviklingsplan fra 2013 viser et forventet investeringsnivå i kraftnettet på mellom 5-7 milliarder kroner hvert år de neste ti årene.¹⁵

Både vindkraftverk og kraftlinjer utgjør arealkrevende inngrep, særlig i anleggsperioden og under vedlikehold. Inngrepene kan medføre store ulemper, skader og økonomisk tap for en reindriftsnæring som allerede er svært presset med hensyn til areal.¹⁶ Presset på arealer illustreres av at Reindriftsstyret i 2013 gav pålegg om kraftig reduksjon av reintallet og fremdeles løper debatten om reintallsreduksjon friskt.¹⁷ Myndighetene er klar over situasjonen og LMD uttalte allerede i Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) på side 13 at:

eksempel, samlet sett et av verdens største vindkraftverk og utbyggingen vil skje midt i et viktig reinbeiteområde. Endelig konsesjon til vindkraft og kraftledninger er gitt av OED, men investeringsbeslutning er ikke tatt, jf. regjeringen.no(fosen).

¹¹ Se klimaforliket i Stortinget fra januar 2008 på regjeringen.no(klimamelding). I statsbudsjettet for 2015 uttaler regjeringen i punkt 20 at «[r]egjeringen vil fremme forslag om gunstigere avskrivninger for vindkraftanlegg. Et forslag vil bli sendt på høring. Regjeringen tar sikte på å fremme et forslag for Stortinget våren 2015 og at de nye reglene gis virkning for inntektsåret 2015», jf. Prop. 1 LS (2014-2015).

¹² Vedtak av Olje- og energidepartementet (OED) av 13. oktober 2014.

¹³ Se vindportalen.no.

¹⁴ Se vindportalen.no og e-post fra NVE av 6. mars 2014. I våre to naboland, Sverige og Danmark, har vindkraftutbyggingen kommet betydelig lenger. I Danmark finnes det i dag ca. 5000 vindturbiner som utgjør 34 prosent av Danmarks samlede elektrisitetsproduksjon. Sverige har i dag ca. 2700 vindturbiner med et mål om en utbygging av ytterligere 1000 til 1600 turbiner innen 2020, jf. Aftenposten (2014) s. 16-17.

¹⁵ Statnett (2013). Et av de store prosjektene til Statnett er 420 kV kraftlinjen fra Ofoten til Hammerfest som blir 530 km lang. På denne strekningen er Statnett nå i dialog med 36 reinbeitedistrikter, 2 siidaer og en svensk sameby. OED har gitt konsesjon til første byggetrinn fra Ofoten til Balsfjord.

¹⁶ Se også en gjennomgang i Winge (2013) s. 307-311.

¹⁷ Se regjeringen.no(reintallsreduksjon). Særlig i Finnmark er presset på beiteområdene stort, jf. Riksrevisjonen (2011-2012). Se også oppslag på nrk.no(reintallsreduksjon) fra høsten 2014.

«Reinbeitearealet er under stadig press fra andre arealbrukere. Dette gjelder blant annet vei- og vassdragsutbygging, Forsvarets virksomhet, hyttebygging, nydyrking, jakt- og friluftsinnteresser og de senere årenes omfattende planer for vindkraftutbygging. Økt kommersialisering i ly av allemannsretten skaper også utfordringer for reindriften, idet slike aktiviteter fort kan få et omfang og skje i tidsrom som kan være til stor skade og ulempe for reindriften. Etter omstendighetene kan et lite inngrep ødelegge hele årssyklusen. Forholdet til annen utnyttelse av utmarksarealer blir derfor lett konfliktfylt.»

Reindrift er en næring som utøves i store deler av Norge. Det vises ofte til at totalt 40 % av Norges fastlandsareal er definert som samisk reinbeiteområde,¹⁸ men tallet tar neppe hensyn til infrastruktur, bebyggelse, landbruk og utmarksområder som ikke kan benyttes til reinbeite av økologiske årsaker.¹⁹

Områder som egner seg til vindkraft er ofte de samme stedene som i dag utnyttes til reindrift. Følgelig oppstår det da spørsmål om hvem i reindriften som skal involveres i konsesjonsbehandlingen, hvem det skal inngås frivillige avtaler om kompensasjon med og eventuelt hvem som skal være part i ekspropriasjonsskjønn for domstolene. De ulike interessekonfliktene som gjør seg gjeldende knytter seg til gruppemotsetninger innad i reindriftnæringen, mellom nåtidige og fremtidige reindriftsutøvere, og mellom kraftutbyggere og rettighetssubjekter i reindriften. Den ovenfor skisserte situasjonen viser at det er mer aktuelt enn noen gang med en avklaring av rettighetene til de samiske reinbeitearealene. Hvem skal forvalte reindriftsrettighetene på vegne av den samiske reindriftsbefolkningen?

1.3 Oversikt over den videre fremstillingen

Rettssubjektivitet er en relativ størrelse som må vurderes ut fra hvilken rettighet eller plikt det er tale om. Materielt sett er det spørsmål om hvem som er innehaver av rettigheten og prosessuelt sett er det spørsmål om hvem som kan representere retten. I kapittel 2 gis det derfor en oversikt over de underliggende materielle rettighetene og hvordan bruksrettighetene knytter seg til de ulike subjektene i reindriften. Dette danner grunnlag for den videre behandlingen.

I kapittel 3 vil det bli redegjort for hvordan de særlige forholdene i reindriften får betydning for saksbehandlingen ved konsesjon til kraftlinjer og vindkraftverk. Kapittel 4 utgjør kjernen i

¹⁸ Ravna (2008) s. 1, Bull m.fl. (2003) s. 3 og NOU 2007: 13 s. 378-379.

¹⁹ Legger man sammen landarealet til fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og de nordlige delene av Hedmark, jf. reinl. § 4 første ledd, vil det samlede arealet utgjøre ca. 40 % av Norges landareal.

avhandlingen og består av en gjennomgang av adgangen til frivillig avståelse av bruksrettigheter i reindriften og hvem som er berettiget til erstatning for tap og ulemper. Til slutt i kapittel 5 behandles de subjektive rettskraftvirkningene av rettsavgjørelser om reindriftsrettigheter og erstatningsskjønn.

Av hensyn til avhandlingens omfang avgrenses det mot utbygging av annen kraftproduksjon og andre inngrep i reinbeiteområder. En ytterligere begrunnelse for å avgrense mot vannkraftutbygging er de særskilte saksbehandlingsreglene og vurderingstemaene som følger av vannressursloven²⁰ og vassdragsreguleringsloven²¹ i tillegg til plan- og bygningslovens²² betydning for andre inngrep. Vurderingene som gjøres vil imidlertid ha stor overføringsverdi også for andre utbygginger i reinbeiteområder enn til vindkraft og kraftlinjer.

Som nevnt vil spørsmålet om hvem som kan disponere rettslig over en rettighet kunne stille seg forskjellig i ulike relasjoner. Det kan ikke dykkes like dypt ned i alle rettslige problemstillinger og det er derfor gjort et utvalg av de spørsmål som fremstår som mest praktiske i henholdsvis forvaltningsprosessen, avtaleretten og domstolsprosessen.

²⁰ Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82.

²¹ Lov om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) av 14. desember 1917 nr. 17.

²² Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71. Se om forholdet til plan og bygningsloven under punkt 3.2.

2 Hovedlinjer i reindrifftsretten

2.1 Innledning

Reindrift er en gammel næring med opprinnelse i den samiske veidekulturen som baserte seg på villreinjakt, fangst og fiske. Etter hvert utviklet næringen seg gradvis til halvnomadisk tamreindrift og eksempler fra tingbøker allerede på slutten av 1600-tallet viser rettslig anerkjennelse av reindriftssamiske rettigheter.²³ Med en særskilt form for næring oppstår det særegne rettsregler og ikke minst et behov for en tilpasset rettslig regulering. Reindrifftsretten handler blant annet om hvem som får eie reinsdyr, organisering, tilgang til næringen, hvordan reindrift skal utøves, bruksrettigheter og vernet av den reindriftssamiske kulturen.

Rettsområdet preges i stor grad av reindriftssamiske sedvaner og rettsoppfatninger og det er for mange av rettsspørsmålene en forutsetning at man også har kunnskap om hvordan reindriften utøves eller har vært utøvd.²⁴ I situasjoner der tradisjonell reindriftssamisk rettskultur møter alminnelig norsk tingsrett vil det derfor kunne oppstå en rekke nye spørsmål som må behandles på sin særskilte måte. En treffende uttalelse i den forbindelse, som en parallell til reindrifftsretten, er førstvoterende justitiarius Berg karakteristisk av allmenningsretten i plenumsdommen, Rt. 1931 s. 110 (Heiberg) på side 111:

«Bruksretten i almenningene er efter sin historiske opprinnelse av en saa egenartet natur, at det ikke lar sig gjøre uten videre at anvende paa den de rettsregler som gjelder for vanlige tinglige rettigheter.»

Uttalelsene fra Heibergdommen om rettsområdets egenart gjelder i aller høyeste grad også for reindrifftsretten.²⁵ Inspirasjon kan hentes fra sammenlignbare rettsområder innen tingsretten, men ikke uten en vurdering opp mot reindrifftsens egenart. Hvordan kan reindrifftsens rettighetssystem beskrives?

2.2 Samenes rett til reindrift

Reindrifftsloven § 4 første ledd slår fast at «[d]en samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms,

²³ Se NOU 2001: 34 s. 37-40 og Jebens (1999) s. 316-317.

²⁴ Otto Jebens peker på et sentralt poeng i NOU 1993: 34 s. 33: «Det er rimelig å anta at bruken er den mest sentrale rettsskapende faktor med hensyn til rettigheter til fast eiendom.» slik også Bull (2010) s. 13 og Hågvar (2006) s. 40-55, særlig s. 53.

²⁵ Falkanger/Falkanger (2013) skriver på side 470 at reindriften må sees på som en «særlig rett som er kodifisert i lov 40/2007 om reindrift.» Gauslaa (2014) note 82 uttaler at det må «være nærliggende å betegne reindrifftsretten som en servitut av særegen form. Denne servituten vil, med mindre annet følger av særlige rettsforhold, omfatte de bruksmåtene som er regulert i reindrifftsloven §§ 19 til 26 og ha det innholdet som der er angitt.»

Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift (det samiske reinbeiteområdet).» En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at retten til å utøve reindrift ligger eksklusivt til samene som befolkningsgruppe.²⁶ Det representative organet for denne gruppen er Sametinget.²⁷

Retten har oppstått «på grunnlag av alders tids bruk» og som en følge av dette har rettigheten et grunnlovsmessig og erstatningsrettslig vern mot inngrep, jf. Grunnloven²⁸ § 105 og reinl. § 4 tredje ledd. Reindriftsloven konstituerer ikke reindriftsretten, men fungerer heller som et reguleringsverktøy på samme måte som lovgivningen for eiendomsrett eller allemannsrett.²⁹ Hverken lovgiver eller forvaltningen står helt fritt til å regulere reindriften, og kan heller ikke fjerne hele eller deler av rettighetene uten erstatning.³⁰

De nærmere bestemte arealene innenfor «det samiske reinbeiteområdet» hvor det ligger en reindriftsrett er der hvor «reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift», jf. reinl. § 4 første ledd. Det beror dermed på en nærmere konkret vurdering om det i området ligger en reindriftsrett. Ved denne vurderingen «skal det legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite» innenfor rammen av reindriftsloven «med mindre annet følger av særlige rettsforhold», jf. reinl. § 4 andre ledd. Bestemmelsen pålegger grunneieren, eller andre som har konkurrerende rettigheter, bevisbyrden for at det ikke er reindriftsrettigheter i området når man er innenfor det samiske reinbeiteområdet.³¹

Dersom det ligger en samisk reinbeiterett i området vil dette som «alminnelig regel medføre at samene også har ervervet de tilknyttede rettighetene» som fremgår av reindriftslovens rettighetskatalog, jf. Rt. 2001 s. 769 (Selbu) på side 788. Det vil først og fremst være tale om rettigheter som er nødvendige for å utøve næringen, som flyttleier, motorferdsel, gjerder og anlegg, jf. reinl. §§ 22-24, men også tilknyttede tradisjonelle rettigheter som brensel, trevirke, jakt, fangst og fiske er omfattet, jf. §§ 25 og 26. I den forstand har reindriftsretten likheter med allmenningsretten der den som er allmenningsberettiget ikke bare får tilgang til beite, men som utgangspunkt også en rett til jakt, fangst, fiske, seter og trevirke, jf. bygdeallmenningsloven³² kap. 2 og 5-8. Bruksrettighetene kan imidlertid variere i omfang og

²⁶ Reinl. § 32 første ledd angir at «personer av samisk ætt» har rett til å drive reindrift. Se nærmere i Skogvang (2009) s. 270-271 der forholdet til samelovens regler om valgmanntall behandles.

²⁷ Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) av 12. juni 1987 nr. 56 § 1-2 og kapittel 2.

²⁸ Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17. mai 1814.

²⁹ Bull (1997) s. 46 og Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 33.

³⁰ Bull (1997) s. 48-55 og Gauslaa (2014) note 15.

³¹ Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Se gjennomgang av dette i plenumsavgjørelsen i Rt. 2001 s. 769 (Selbu) på side 785-789.

³² Lov om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven) av 19. juni 1992 nr. 59.

karakter fra den ene allmenning til den annen avhengig av hva den utøvende bruken gjennom generasjoner har bestått i.³³

Hele den samiske befolkningen har ikke uten videre rett til å utøve reindrift. Næringens tradisjoner og funksjon som kulturbærer bevares ved at bare personer som er av reindriftssamisk ætt har rett til å eie reinsdyr.³⁴ Dette følger av reinl. § 9, jf. § 32 som setter nærmere vilkår for retten til reinmerke – som er en forutsetning for å kunne eie rein.³⁵ Eiendomsretten til reinsdyrene knytter seg med andre ord direkte til den enkelte reineier og er således en individuell rettighet.³⁶

For å få rett til å utøve næringen på reinbeiteområder må personen av reindriftssamisk ætt også være innehaver av, eller medlem av, en siidaandel. Siidaandelen styres av siidaandelslederen³⁷ (innehaveren) som igjen tilhører en siida, jf. reinl. § 10 annet ledd, jf. § 51. En reindriftssame som kun eier reinsdyr i en siidaandel er prisgitt innehaveren av siidaandelens gode vilje, med mindre personen skaffer seg sin egen siidaandel.³⁸ Det vil i de fleste tilfeller være slik at siidaandelen tilsvarer en familiegruppe, men det kan også dreie seg om bare én person, jf. reinl. § 10 første ledd. Retten til siidaandel må sees på som en individuell næringsrett og avgjørelsen i Rt. 2006 s. 1382 (Utsi) illustrerer rettighetens individuelle karakter. Spørsmålet i saken var om retten til siidaandel (tidligere kalt driftsenhet³⁹) hadde falt bort som følge av manglende bruk. Førstvoterende uttalte i premiss 41 at:

³³ Se Falkanger/Falkanger (2013) s. 481. Gauslaa (2014) note 17 gir uttrykk for det samme for reindriftens vedkommende. Særlige rettsforhold, jf. reinl. § 4 andre ledd, kan begrunne mer begrensede eller mer omfattende rettigheter enn det som fremgår av lovgivningen.

³⁴ Se NOU 2001: 35 s. 136-137.

³⁵ Reinmerke er et snitt og/eller huller i reinsdyrets øre som forteller hvem reinen tilhører.

³⁶ Se NOU 2007: 13 s. 380-381. I RG-2002-597 (Hålogaland) fremmet to reineiere krav om erstatning for tamrein drept av fredet rovvilt, tilsvarende TNHER-2008-130490 (Nord-Troms tingrett). Reineieren er også ansvarlig for skade som hans eller hennes reinsdyr volder, jf. reinl. § 67 første til fjerde ledd. I reinl. § 67 andre og fjerde ledd er det imidlertid gitt særskilte bestemmelser om reinbeitedistriktenes ansvar for skade.

³⁷ Siidaandelslederen har en rekke privatrettslige og offentligrettslige beføyelser og representerer andelen overfor andre reineiere i siidaen, jf. reinl. § 53 første ledd tredje punktum. Siidaandelslederen kan også søke om ulike typer tilskudd, jf. forskrift om Reindriftens Utviklingsfond av 21. juni 2011 nr. 616 og forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag av 19. juni 2012 nr. 592. Siidaandelslederen har også flere plikter og skal blant annet gi årlig melding om reindriften i siidaandel, jf. reinl. § 18 og forskrift om melding om reindrift av 28. mars 2008 nr. 309.

³⁸ Det fremgår av NOU 2001: 35 s. 138 at «[d]et er lederen for siidaandelen som avgjør om man skal få eie rein i vedkommendes siidaandel.» At siidaandelslederen alene kan bestemme reintallet til medlemmer av siidaandeler etter 2007-loven er også lagt til grunn i rettspraksis, jf. Rt. 2011 s. 1180 premiss 34 og TINFI-2005-114220 (Indre Finnmark tingrett).

³⁹ Se om forholdet mellom siidaandel og driftsenhet i NOU 2001: 35 s. 98-100.

«Tvisten no gjeld ikkje denne kollektive sida ved reindriftsretten, men vernet for den enkelte innehavaren av driftseining.»

Denne rettigheten har et erstatningsrettslig vern mot inngrep på tilsvarende måte som fast eiendom gjennom Grunnloven § 105 og EMK TP 1 artikkel 1⁴⁰, jf. dommens premiss 42.⁴¹

Siidaen⁴² er «en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer» og er dermed selve nøkkelen til reinbeite, jf. reinl. § 51.⁴³ Beslutningskompetansen med hensyn til etablering av nye enheter ligger til siidaandelslederne i fellesskap og gruppen kan sees på som en sammenslutning av siidaandeler.⁴⁴ Retten til beiteområdet ligger til gruppen som sådan og ikke til de enkelte medlemmene. Det skyldes at det er beiteflokken, som enhet, som har utøvd den rettsstiftende bruken og ikke de enkelte medlemmene (reineierne). Vi har her å gjøre med en kollektiv rettighet som kan sammenlignes med bygdelagsrettigheter og allmenningsrettigheter – rettigheten ligger på gruppenivå som en særskilt rettighet for gruppen som sådan.⁴⁵

Med hensyn til rettighetstenkningen i reindriften har det de siste årene skjedd betydelig rettsutvikling i lovgivningen og rettspraksis. Som vi senere skal se har siidaene fått en styrket privatrettslig posisjon ved vurderingen av særskilte rettigheter til beiteland.⁴⁶ Dette gjør at reinbeitedistriktet, som subjekt for rettigheter, ikke kan representere arealbruksrettighetene i alle relasjoner.

⁴⁰ Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) av 4. november 1950, tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. Gjennomført i norsk rett ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30 § 2.

⁴¹ Se også uttalelser i TINFI-2011-191891 (Indre Finnmark tingrett) der siidaandelen sees på som «en personlig rett til å drive reindrift» og uttalelser Rt. 2011 s. 1180, særlig premiss 56.

⁴² Siida er det nordsamiske begrepet. I sør-samiske områder brukes begrepet «sitje». I denne avhandlingen benyttes det nordsamiske begrepet siden det er dette som brukes i reindriftsloven.

⁴³ En siidaandel kan også være en «gruppe reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer» og dermed utgjøre en egen siida i tillegg til å være en siidaandel, se Skogvang (2009) s. 275.

⁴⁴ Etter den tidligere lov om reindrift av 9. juni 1978 nr. 49 (1978-loven) § 4 krevde etablering av driftsenhet (tilsvarende dagens siidaandel) samtykke fra det offentlige gjennom områdestyrene, se nærmere om dette i Bull (1997) s. 24-30. I dag kreves godkjenning av Fylkesmannen som kontrollerer at vilkårene for opprettelsen av en ny siidaandel er oppfylt, jf. reinl. § 11 femte ledd. Det fremgår av Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 55 og Gauslaa (2014) note 47 at Fylkesmannens adgang til å nekte godkjenning er ment som en sikkerhetsventil som ikke innebærer noen nitid prøving.

⁴⁵ NOU 1993: 34 s. 223, NOU 2001: 35 s. 91-97, NOU 2007: 13 s. 380-381, Bull (1997) s. 51 og Bull/Smith (2014) s. 17.

⁴⁶ Rt. 2000 s. 1578 (Seiland), LH-2012-179673 (Hålogaland), LH-2012-106514 (Hålogaland), RG-2011-1136 (Hålogaland), RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett), TINFI-2005-110863 (Indre Finnmark tingrett) og reinl. §§ 59 andre ledd og reinl. §§ 51-56.

Reinbeitedistriktet er en geografisk og administrativ inndeling av beiteland, men utgjør også et privatrettslig subjekt for rettigheter og plikter, jf. reinl. §§ 42-50. I noen tilfeller, som beskrevet nedenfor, vil reinbeitedistriktet tilsvare det eneste beitefellesskapet (siidaen) innenfor distriktsgrensene⁴⁷, mens det i andre reinbeitedistrikter kan eksistere flere siidaer⁴⁸ i tillegg til et distriktsstyre.

Som gjennomgangen ovenfor viser er reindriftsretten sterkt preget av kollektive rettigheter. I første nivå er det «[d]en samiske befolkningen» som har rett til å utøve reindrift, jf. reinl. § 4 første ledd. Reindriftnæringen er en viktig kulturbærer for samene som befolkningsgruppe og reindriftsloven § 4 er således en gjennomføring av statens forpliktelser overfor den samiske folkegruppe som også er nedfelt i Grunnlovens § 108.⁴⁹ Sametinget er det representative organet for denne gruppen og vil måtte involveres ved tiltak, lovendringer eller inngrep som rammer samenes rett til kulturutøvelse.

I neste nivå er retten nærmere bestemt lagt til personer av reindriftssamisk ætt som en eksklusiv arvbar rettighet. Denne siden av reindriftsretten ligger på individnivå – illustrert gjennom Rt. 2006 s. 1382 (Utsi) ovenfor. Også retten til å utøve næringen nyter et kulturelt vern gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter⁵⁰ (SP) artikkel 27. Det følger av Menneskerettskomiteens generelle kommentar nr. 23 fra 1994 og praksis fra FNs menneskerettskomité⁵¹ at SP artikkel 27 gir uttrykk for både en individuell og kollektiv rettighet som kan ivaretas av den enkelte så vel som gruppen.⁵²

Retten til beite på bestemte arealer ligger til beitefellesskapet – siidaen – som en gruppe av reineiere og et vokterfellesskap. Med grunnlag i sedvanemessig bruk kan flere siidaer benytte det samme området til ulike eller samme formål, men på forskjellige tidspunkt gjennom året. I tillegg kan det, av hensyn til beitegrunnlaget og sosiale forhold, skje visse omgrupperinger i

⁴⁷ Dette gjelder for eksempel for Reinbeitedistrikt 9 i Øst-Finnmark som skriver i distriktsplanen fra 4. september 2013 punkt 1.1 at «[e]tter reindriftsloven er distriktet å betrakte som én siida.» Særlig i Troms og Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde sammenfaller distriktsgrensene med siidaområdet, jf. Reindriftsforv. (2014).

⁴⁸ Flere siidaer innenfor samme reinbeitedistrikt finner vi særlig i Finnmark, men også i Nordland og Nord-Trøndelag, jf. Reindriftsforv. (2014).

⁴⁹ I plenumsdommen i Rt. 2001 s. 769 (Selbu) uttaler førstvoterende at den samiske reindriften «utvilsomt» er et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Se også St.meld. nr. 33 (2000-2001) s. 27.

⁵⁰ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966 gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven § 2.

⁵¹ *Ángela Poma Poma v. Peru* Comm. 1457/2006, (2009), punkt 7.2.

⁵² Se nærmere NOU 2007: 13 s. 194-195. I RG-2004-866 begjærte et reinbeitedistrikt midlertidig forføyning mot forsvarers flybombing i et skytefelt som distriktet benyttet til reinbeite. SP art. 27 ble påberopt av reinbeitedistriktet som rettslig grunnlag for stans av aktiviteten.

løpet av året og beitingen kan foregå i flere reinbeitedistrikter.⁵³ Dette gjør at siidaene ikke nødvendigvis består av de samme siidaandelene gjennom året og siidadannelser er således av en dynamisk karakter. På vinteren deles gjerne sommersiidaen ned i mindre vintersiidaer for å utnytte beitegrunnlaget bedre. For Finnmarks vedkommende foregår reindriften i sommerbeiteområder langs kysten og i vinterbeitedistrikter i innlandet.⁵⁴ Retten til flyttleier mellom årstidsbeitene blir dermed avgjørende for denne næringen. Når og hvordan årstidsbeitene utnyttes følger et sedvanemessig mønster og kan være ulikt ut fra topografiske, økologiske, klimatiske og sosiale hensyn i ulike deler av landet. I de sørlige delene av det samiske reinbeiteområdet, er siidaen ofte samlet i én felles flokk gjennom hele året. Mikkel Nils Sara skriver om siidaens beitemønster at:

«Enhver siida skal kunne lokaliseres året rundt innenfor et fordelt system av faste beiteplasser. På samisk kalles dette for *siidavuodđu*. Enhver siida antas å ha et grunnlag som bygger på et stedbundet flyttmønster med tilhørende årstidsbestemte beiteområder og flyttleier.»⁵⁵

Siidaen som reindriftssamenes arbeids- og interessefellesskap ble beskrevet av Erik Solem allerede i 1933.⁵⁶ Solems beskrivelse av siidasystemets oppbygning og struktur i Finnmark fra 1933 ble av Reindriftslovutvalget ansett for i det vesentligste også å gjelde i dag.⁵⁷ Sentrale spørsmål, som skal behandles nedenfor, er i hvilken grad siidaene er et eget rettssubjekt og når deres beitemønster er ekspropriasjonsrettslig vernet, jf. punkt 4.3.

Reinbeitedistriktet som administrativ enhet for siidaene og subjekt for privatrettslige rettigheter skaper et spenningsforhold mellom de to gruppene. Reindriftsretten utgjør et nett av individuelle og kollektive rettigheter som knyttes sammen av hovedformålet – adgangen til reinbeiteland. Hvilken betydning får denne vekslingen mellom lag av kollektive og individuelle rettigheter ved kraftutbygging i reinbeiteområder? Vi skal se på dette spørsmålet nedenfor og det vil bli redegjort nærmere for hvilken rettsstilling de ulike rettssubjektene har.

Kollektive rettigheter kjennetegnes ved at rettighetssubjektet er fellesskapet og den enkelte trenger kun å vise til medlemskap i gruppen for å utøve retten.⁵⁸ I motsetning til hva som gjelder på andre rettsområder må ikke medlemmet vise til en bestemt rettslig handling, som å kjøpe aksjer eller tinglyse en rettighet. Rettigheten eksisterer så lenge gruppen eksisterer og

⁵³ Ravna (2008) s. 79-82 og NOU 2001: 35 s. 27-28 og s. 91-97.

⁵⁴ Bull m.fl. (2001) s. 300 og Ravna (2008) s. 75-78.

⁵⁵ Bull mfl. (2001) s. 332.

⁵⁶ Solem (1933) s. 184.

⁵⁷ NOU 2001: 35 s. 92 og tilsvarende departementet i Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 36.

⁵⁸ Se NOU 1993: 34 s. 24, Eriksen (2008) s. 108-109 og Skogvang (2012) s. 261-264.

det avgjørende er hvem som er innenfor og hvem som er utenfor. Andre eksempler på kollektive rettigheter er de norske allmenningene og bygdelagsrettigheter. Skal en kraftutbygger få lovlig adkomst til et reinbeiteområde må avtalen inngås med gruppen som sådan. Hvem som kan representere grupperettighetene i slike avtaler eller ved søksmål vil bli gjenstand for en nærmere analyse nedenfor under kapittel 4 og 5.

2.3 Styring av reindriften

Reindriften styres av både offentlige og private organer. Opp gjennom årene har synet på reindriftssamiske bruksrettigheter vekslet og til tider vært omstridt.⁵⁹ Det svingende synet på reindriftsrettighetene som en tålt bruk på den ene siden og som en erstatningsrettslig vernet bruksrett på den andre siden, har påvirket organiseringen og myndighetenes regulering av næringen. Med reindriftsloven av 2007 har næringen fått en privatrettslig dreining hvor blant annet reinbeitedistriktet har mistet sin funksjon som myndighetsorgan og siidaen har fått en synligere posisjon i lovgivningen som rettighetssubjekt.

Regjeringen med Kongen i statsråd er øverste myndighet for den utøvende makt og i reindriftsloven § 5 er «Kongen» gitt kompetanse til å fastsette inndelingen av det samiske reinbeiteområdet i regionale områder. Kompetansen er delegert⁶⁰ til LMD og vi har i dag en inndeling i seks regionale reinbeiteområder fordelt på området til Norges seks nordligste fylker. LMD er gitt godkjennelsesmyndighet og tildelt en rekke oppgaver knyttet til styringen av reindriften med grunnlag i reindriftsloven. Blant annet skal LMD utnevne fire av syv medlemmer til reindriftsstyret, jf. reinl. § 71.

Reindriftsstyret er blant annet faglig rådgiver for Landbruksdirektoratet⁶¹ i reindriftsspørsmål og behandler enkeltsaker etter reindriftsloven og ellers etter LMDs instruks og regelverk. Reindriftsstyret deler inn de samiske regionale reinbeiteområdene i reinbeitedistrikter, fastsetter reintall og er klageinstans for vedtak fattet av Fylkesmannen.

Fylkesmannen er regional reindriftsmyndighet og er tillagt en rekke oppgaver med grunnlag i reindriftsloven.⁶² Slike oppgaver er for eksempel kontroll og godkjenning av nye siidaandeler

⁵⁹ Bull (1997) kap. 3, Ravna (2008) s. 64-73, 320-386 og Bull/Smith (2014).

⁶⁰ Ifølge kgl.res. 15. juli 2007 nr. 628.

⁶¹ Tidligere Statens reindriftsforvaltning. Fra 1. juli 2014 slått sammen med Statens landbruksforvaltning til et nytt landbruksdirektorat, jf. kgl.res. 6. juni 2014 nr. 729. Landbruksdirektoratet er statens fagetat i saker som angår reindrift og skal påse at de overordnede målene i stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og reindriftsavtalen nås.

⁶² Fylkesmannen har tatt over funksjonen til de nå opphevede områdestyrene. Fra 1. januar 2014 ble områdestyrenes kompetanse lagt til fylkesmennene i de fem nordligste fylkene i samsvar med Reindriftslovutvalgets forslag, jf. NOU 2001: 35 s. 15 og Meld. St. 9 (2011-2012) s. 196-197. Se lov av 14.

og bruksregler i reinbeitedistriktene. Videre følger Fylkesmannen opp myndighetenes overordnede ansvar for reindriften.

Et reinbeitedistrikt er, som tidligere nevnt, en geografisk inndeling av beiteområde, ansvarssubjekt for skade som reinen påfører tredjepersoner og en administrativ inndeling av beiteland med et privatrettslig styringsorgan, jf. reinl. §§ 42-44 og 67. Med 2007-loven mistet distriktsstyret sin offentlige myndighetskompetanse, men det er fremdeles et styringsorgan. Distriktsstyret viktigste funksjon er å utarbeide bruksregler for distriktet, jf. reinl. § 58, og de kan representere reindriftsutøverne prosessuelt i distriktets «felles anliggender», jf. § 44 andre ledd.

Historisk sett skulle inndelingen av beiteområdene i reinbeitedistrikter ivareta ulike hensyn ettersom hvor i landet distriktene lå. Utenfor Finnmark var gjerne konflikten mellom reindriften og landbruket hovedhensynet bak distriktsinndelingen og forvaltningen var da opptatt av at distriktet, som ansvarlig for reinens skade på landbruksarealer, skulle tilsvare beiteflokkene – altså siidaen.⁶³ Felleslappeloven av 2. juni 1883 som i § 15 knesetter regelen om distriktsformannens ansvar for reinskade gjaldt dermed ikke i «Finnmarkens Amt», jf. § 29. I Finnmark var reenbeteloven av 7. september 1854 den første lovreguleringen etter lappekodisillen av 1751. Reenbeteloven ble først og fremst vedtatt for å regulere de interne forholdene mellom reineierne etter grensestengningen mot Finland i 1852 – en hendelse som hadde store konsekvenser for den samiske reindriften.⁶⁴ Inndelingen i reinbeitedistrikter innebærer imidlertid ikke at de underliggende beiterettighetene for siidaene blir delt.

Sommersiidaen har, med den nye 2007-loven, fått en lovforankret organisering med sommersiidadystyre, årsmøte, siidakasse og siidafond, jf. reinl. § 51 flg. Også vintersiidaer kan ha en tilsvarende organisering, men det er ikke et absolutt krav om slik organisering verken for sommer- eller vintersiida.⁶⁵ Siidadystyret skal etter loven ha «ansvaret for tilrettelegging av felles virksomhet og forvalte felles anlegg i siidaen», jf. reinl. § 52.

juni 2013 nr. 45 om avvikling av områdestyrene og forskrift om ikrafttredelse av 14. juni 2013 nr. 646. Endringen ble først og fremst foretatt på bakgrunn av utfordringer med habilitet og kompetanseutvikling, se LMD (2010) og Prop. 89 L (2012-2013) s. 5.

⁶³ Bull m.fl. (2001) s. 275-276.

⁶⁴ Bull m.fl. (2001) s. 65 der det uttaltes at «Loven regulerte forholdet mellom reineierne som brukere av beiteområdene. Forholdet mellom flyttsamene og de fastboende ble ikke regulert ved loven av 1854.» Se også NOU 2001: 35 s. 51-53 for bakgrunnen til distriktsinndelingen i de ulike delene av landet.

⁶⁵ NOU 2001: 35 s. 172.

2.4 Bruksrettigheter

2.4.1 Innledning

Etter tingsrettslig terminologi er bruksretter det vi gjerne kaller begrensede rettigheter – det vil si at de gir innehaveren en positivt avgrenset rådighet over fast eiendom eller annet formuesgode. Eiendomsretten er, til motsetning, en total rettighet som gir adgang til all utnyttelse som ikke er begrenset av lov eller andre rettigheter.⁶⁶ Bruksrettighetene ligger i kjernen av reindriftsretten ved at de fastsetter rammene rundt beitebruken og danner dermed selve grunnlaget for utøvelse av næringen.

Som nevnt ovenfor består reindriftsretten av en rekke bruksrettigheter som tilligger reindriftsutøverne i fellesskap. Er det først en reindriftsrett i området vil de tilknyttede rettigheter som en alminnelig regel også være til stede.⁶⁷ Disse rettighetene har grunnlag i alders tids bruk, men rettighetene følger nå også av reindriftslovens rettighetskatalog. Lokale sedvaner, hevd og alders tids bruk kan gi grunnlag for utvidelse eller innskrenkning av de rettigheter som følger av loven, og bestemmer også det nærmere innholdet i hvert konkret tilfelle.⁶⁸ Allmenningsretten bygger på samme prinsipp der det nærmere innholdet av rettighetene i hver enkelt allmenning, og for hvert enkelt bygdelag, kan variere avhengig av den bruk som har vært utøvd.⁶⁹ Omfanget, innholdet og eksistensen av bruksrettighetene kan ofte bli gjenstand for uenigheter og det er en rekke eksempler fra rettspraksis på tvister mellom aktører innad i reindriften⁷⁰ og mellom aktører i reindriften og tredjepersoner, særlig grunneiere.⁷¹

Det kan trekkes et hovedskille mellom de beiterelaterte rettighetene og de tilknyttede rettigheter. De førstnevnte vil være retten til beite, flyttleier, husvære, gjerder og anlegg som kjennetegnes av å være nødvendige forutsetninger for å drive reindrift. Tilknyttede rettigheter er jakt, fangst, fiske, brensel og trevirke som tradisjonelt sett er utøvd av reindriftssamer, men som ikke er en nødvendig forutsetning for reindriften som sådan. Er de førstnevnte kollektive rettigheter og de sistnevnte individuelle rettigheter? Ligger både beiterelaterte rettigheter og de tilknyttede rettighetene til siidaen? Disse spørsmålene vil nå bli diskutert i tilknytning til reindriftslovens rettighetskatalog.

⁶⁶ Falkanger/Falkanger (2013) s. 40-42.

⁶⁷ Rt. 2001 s. 769 (Selbu).

⁶⁸ NOU 2007: 13 s. 387-388.

⁶⁹ Falkanger/Falkanger (2013) s. 481.

⁷⁰ Se for eksempel LH-2013-162742 (Hålogaland), LH-2012-106514 (Hålogaland) og LH-2012-179673 (Hålogaland).

⁷¹ Se for eksempel Rt. 2001 s. 769 (Selbu), Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden), Rt. 1988 s. 1217 (Korsjøfjell), Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen), Rt. 1979 s. 1283 (Kåfjorddommen) og Rt. 1968 s. 394 (Brekken).

2.4.2 Bruksrettighetenes innhold etter reindriftsloven

Reindriftsloven § 4 bestemmer at det ligger en alminnelig rett til reindrift i områder «hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift.» Med en alminnelig reindriftsrett menes da at rettigheten ligger i området som en evigvarende rett som ikke kan friheves.⁷² Reinbeiteland som ligger ubrukt kan benyttes av personer av reindriftssamisk ætt uten at man trenger å vise til en privatrettslig suksesjon eller annen rettighetsovergang, jf. Rt. 1985 s. 532 (Mauken).⁷³ Den alminnelige rett til reindrift har nå grunnlag i, og blir nærmere regulert, av reindriftsloven. Som nevnt, kan særskilte rettsforhold begrunne mer vidtgående eller mer begrensede rettigheter enn det som følger av lovgivningen, jf. reinl. § 4 andre ledd.⁷⁴

Reinl. § 19 første ledd bestemmer at «[r]etten til å utøve reindrift gir rett til å la reinen beite i fjellet og annen utmarksstrekning». Ut fra lovens system, redegjort for ovenfor, forutsetter utøvelse av denne retten medlemskap i en siida som etter en konkret vurdering har tilgang til det bestemte området. Beiteretten er således en ren kollektiv rettighet – den utøves og håndheves kollektivt. I reinl. § 20 presiseres at beiteretten omfatter alle årstidsbeitene med «flyttleier, kalvingsland og paringsområder.» Forarbeidene gir uttrykk for at denne bestemmelsen hovedsakelig er inntatt som en synliggjøring av reindriftenes omfang og behov.⁷⁵ Alle beiterelaterte rettigheter ligger naturlig til siidaen som kollektive rettigheter.

Retten til husvære, hytter, buer og gammer er regulert i reinl. § 21.⁷⁶ Nødvendige installasjoner i forbindelse med gjeting av reinflokken vil nødvendigvis være en siidarettighet.⁷⁷ Ofte fremgår det av distriktsplanene⁷⁸, og enda mer detaljert i bruksreglene⁷⁹,

⁷² Dette gjelder også for allmenningsrett og allemannsrett, jf. Falkanger/Falkanger (2013) s. 481. Se eksempelvis Rt. 2000 s. 1767 hvor det uttales at det «kreves etter rettspraksis særlig hjemmel eller klare og utvetydige bevis for at slike rettigheter som fra gammel tid har hørt til og vært utøvd av de allmenningsberettigete, er falt bort [...] Selv om hogstrett og rett til seter og beite ikke har vært i bruk i flere generasjoner kan bruken gjenopptas etter allmenningsrettslige regler.» Se også Brækus/Hærem (1964) s. 620.

⁷³ Dette ble også lagt til grunn i RG-1986-385 (Hålogaland) og RG-1986-501 (Hålogaland). Se Bull (1997) s. 49.

⁷⁴ Se Bull/Smith (2014) s. 17: «Reindriftssamene kan ha særrettigheter i den kollektive «reindriftsallmenningen». Et reinbeiteområde tilligger reindriften som helhet, men innenfor dette har enkelte reindriftsgrupper som distrikter og siidaer sine særrettigheter.»

⁷⁵ NOU 2001: 35 s. 151.

⁷⁶ Rettigheter som strekker seg utover den rene beiteretten kan man gjerne kategorisere som tilknyttede eller aksessoriske rettigheter – de kan bare benyttes i forbindelse med lovlig reindrift. Dette er imidlertid ikke en terminologi som blir brukt i loven eller forarbeidene slik at den heller ikke vil bli benyttet i denne fremstillingen.

⁷⁷ Se for eksempel distriktsplan for Fosen reinbeitedistrikt, juni 2013, s. 5 der hytter og gammer er ført opp som en del av siidaens eiendeler.

⁷⁸ Distriktsplaner skal inneholde «opplysninger om virksomheten i distriktet som er nødvendige for den offentlige planlegging», jf. reinl. § 62 første ledd.

⁷⁹ Bruksregler inneholder nærmere regler om virksomheten i distriktet og er ment til internt bruk, jf. reinl. § 57 og nedenfor under punkt 2.5.

hvilke gjeterhytter og gammer som disponeres av de ulike gruppene. Hyttene kan være knyttet til reindriftsutøvere, siidaandeler, siidaer eller være felles for hele distriktet.⁸⁰ Hvilket nivå gjeterhytten ligger til beror dermed på en konkret vurdering. I samsvar med reindriftslovens formål og rettighetenes art må det legges til grunn at hyttene bare kan benyttes så lenge de er knyttet til reindriften.

Der det er behov for etablering av nye gjeterhytter fremgår det av reindl. 21 annet ledd at «[e]n reindriftsutøver har adgang til mot vederlag å få utvist tomt til bolig dersom reindriftsutøveren ikke på annen måte kan skaffe seg bolig som er nødvendig av hensyn til en rasjonell utøvelse av reindriften.» Etter en alminnelig forståelse av ordlyden må det legges til grunn at denne retten er en individuell rettighet som den enkelte utøver råder over. Slike tiltak vil være søknadspliktige etter reindriftsloven⁸¹ og vil i de fleste tilfeller også være et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 flg.⁸²

Adgangen til å oppføre gjerder⁸³ og anlegg og bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler følger av reindl. §§ 23 og 24. Slike rettigheter knytter seg direkte til gjetingen av siidaens reinflokk og vil dermed, som utgangspunkt, være en kollektiv siidarettighet. Dette er imidlertid ikke i veien for at flere siidaer går sammen om et gjerde, for eksempel gjennom distriktsstyret og at distriktet dermed blir eieren. Et skillegjerde benyttet til merking kan imidlertid knytte seg til en familie eller siidaandel.⁸⁴

Jakt-, fangst- og fiskerettighetene skiller seg ut fra de øvrige rettighetene ved at de ikke er direkte knyttet til reindriften som sådan. Jakt-, fangst- og fiskeretten etter reindl. § 26 er begrenset til statsallmenning, statseiendom og Finnmarkseiendommen i motsetning til resten av rettighetene i reindriftsloven. Denne begrensningen utelukker imidlertid ikke at slike rettigheter kan ligge til reindriften i privateide områder som en kollektiv rettighet med grunnlag i alders tids bruk eller sedvane.⁸⁵

⁸⁰ Se som eksempel distriktsplan for Reinbeitedistrikt 16 Finnmark, 2014-2015 s. 12.

⁸¹ Se forskrift av 01.11.1982 nr. 1569 § 1: «Oppføring av gjeterhytte i reindriften skal godkjennes av Reindriftsstyret.» og Rundskriv M-12/2000 R-836 punkt 2.2.1 andre avsnitt.

⁸² Se LH-2014-5679 (Hålogaland lagmannsrett). Se Gauslaa (2014) note 90 der forholdet til plan- og bygningsloven omtales.

⁸³ Både plan- og bygningsloven og reindriftsloven forutsetter godkjenning før oppføring av reingjerder, se Skjærvik (2013) s.113. LMD er nå i dialog med Norske Reindriftssamers Landsforbund og Sametinget for å legge til rette for en bedre saksbehandling, jf. Brev fra LMD av 5. juni 2014 til Norske Reindriftssamers Landsforbund og Sametinget.

⁸⁴ Se som eksempel distriktsplan for Reinbeitedistrikt 16 Finnmark, 2014-2015, s. 9 som viser at retten til gjerder og anlegg kan ligge til distrikt, siida og enkeltpersoner. Se nedenfor under punkt 4.5. Grensen mellom kollektive eller individuelle rettigheter er ikke alltid skarp.

⁸⁵ Dette er Rt. 1968 s. 394 (Brekken) et eksempel på.

Ligger også retten til jakt, fangst og fiske til siidaen? Det vil ikke være siidaen som har utøvd den rettsstiftende bruken med hensyn til jakt, fangst og fiske på samme måte som for beiteretten. I praksis vil det ha vært den enkelte husholdning som har utøvd bruken, for eksempel i et fiskevann ved en vinterhytte. Jakt, fangst og fiske vil med andre ord primært ha vært utøvd av siidaandelene som en husholdningsrett. På den annen side forutsetter reindriftslovens system at reindriftsutøveren har tilgang til de tilknyttede rettigheter (jakt, fangst og fiske) bare så lenge reineieren er medlem av siidaen.⁸⁶ Når de tilknyttede rettighetene forutsetter et medlemskap i en siida og har grunnlag i reindriftsretten i området – må konsekvensen av dette være at også disse rettighetene, i utgangspunktet, ligger på gruppenivå hos siidaen. Det samme gjelder for hugging av brensel og trevirke til bruk for siidaens drift eller til husholdningen, jf. reinl. § 25.

2.4.3 Bruksrettigheter på særskilt grunnlag

Som nevnt vil det kunne foreligge reinbeiterettigheter som ikke har grunnlag i noen alminnelig reindriftsrett regulert av lovgivningen. Dette kan for det første være bruksrettigheter med grunnlag i avtale mellom reindriftsutøvere og grunneier, eller særrettigheter for en bestemt gruppe ervervet på grunnlag av alders tids bruk, hevd eller lokal sedvane. Skillet mellom den alminnelige reindriftsrett og særrettigheter for en bestemt gruppe kan få betydning for vurderingen av hvem som kan disponere rettslig over rettigheten og det må derfor redegjøres nærmere for dette. Har en bestemt gruppe opparbeidet seg særskilte rettigheter vil det som utgangspunkt bare være denne gruppen som kan disponere over rettigheten og vi snakker da gjerne om siidaen. Skillet mellom ulike grunnlag for rettigheter må imidlertid ikke overdrives og det eksisterer betydelige gråsoner. Nyttige perspektiver på forholdet mellom særrettigheter for en bestemt gruppe og den alminnelige retten for alle i næringen kan man få ved å kaste et blikk over til allmenningsretten.

Allmenningsretten er preget av at både gruppen av rettighetshavere og omfanget av deres rettigheter er av en dynamisk karakter, jf. bygdeallmenningsloven § 2-1 og § 2-2, jf. § 6-1.⁸⁷ Det er opp til allmenningsstyret å fastsette bruksregler som nærmere fordeler beitefelt og fastsetter beitetider, jf. bygdeallmenningsloven §§ 3-7, 3-8 og 6-3. I bygdeallmenningsloven § 1-1 andre ledd slås det imidlertid fast at «[r]etter i bygdeallmenningene i kraft av særlig hjemmel går ikke inn under loven.» Dette kan være servitutter som ligger til en bestemt gård

⁸⁶ «[I] forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift», jf. reinl. § 26 første ledd.

⁸⁷ Stenseth (2005) s. 25-27.

eller til flere gårder som en sameierett.⁸⁸ Slike rettigheter i kraft av særlig hjemmel vil ikke kunne disponeres over av et allmenningsstyre. I praksis vil nok imidlertid de aller fleste rettighetshavere i et allmenningsområde bygge sin rett til utnyttelse på allmenningsretten slik at en eventuell opparbeidelse av særskilte rettigheter ikke vil være aktuelt.⁸⁹

På samme måte som i allmenningsretten vil definerte reinbeiterettigheter som ligger til et bestemt rettighetssubjekt i kraft av særlig hjemmel ikke være omfattet av lovens reguleringsregime. Dette prinsippet følger også av reindriftslovens system ved at distriktsstyret i et reinbeitedistrikt, på samme måte som et allmenningsstyre, må ta hensyn til rettigheter etablert på særskilt grunnlag ved fastsettingen av regler om beitebruk, jf. reinl. § 59 andre ledd.⁹⁰

Det er ikke alltid man kan tenke seg et like skarpt skille mellom særskilte rettigheter på den ene siden og alminnelige reindriftsrettigheter på den andre siden. For eksempel kan det eksistere beiteområder der ingen har utvist noen dominerende bruk i forhold til andre.⁹¹ Det vil også være glidende overganger mellom hva som utgjør en lokal sedvane og bruk som må regnes som uttrykk for en særskilt rettighet. En lokal sedvane i reindriften kan, etter min mening, utvide eller innskrenke alminnelige rettigheter som følger av reindriftsloven og videre angi det nærmere innholdet av rettigheten i det enkelte reinbeiteområdet.

Erik Solem la til grunn at fordelingen av vinterplasser i Finnmark «har gjort sig sjøl» og at det er en «temmelig avgjort sak» at de ulike siidaene har vinterbeite i bestemte områder som går i arv.⁹² Dette synet er fulgt opp av departementet som uttaler at de ikke har «holdepunkter for å anta at det ikke fortsatt er slik i praksis.»⁹³ Solem konkluderte den gang likevel med at reindriftssamene «ikke har noen rettsbeskyttet adgang til å holde andre borte»⁹⁴, men dette synet er ikke lenger gjeldende rett i dag.⁹⁵

⁸⁸ Dragsten (1969) uttaler på side 151-152 at særrettigheter med grunnlag i alders tids bruk er «ikke underkastet almenningslovgivningen eller de regler som er fastsatt i medhold av denne. De er således også unndratt almenningsstyrets regulerende myndighet.»

⁸⁹ Det skal mye til for at en bruk med grunnlag i en allmenningsrett kan begrunne en særrettighet siden bruken må ha gått utover den rett som følger av allmenningsretten; bruken må ha vært uhjemlet, jf. Falkanger (2009) s. 63-69 og Eriksen (2008) s. 264-268.

⁹⁰ Se også tilsvarende begrensning for reindriftsstyrets inndeling av reinbeitedistriktene i reinl. § 42 tredje ledd, siste punktum.

⁹¹ NOU 2001: 35 s. 108.

⁹² Solem (1933) s. 190.

⁹³ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s.36.

⁹⁴ *Ibid.* s. 190.

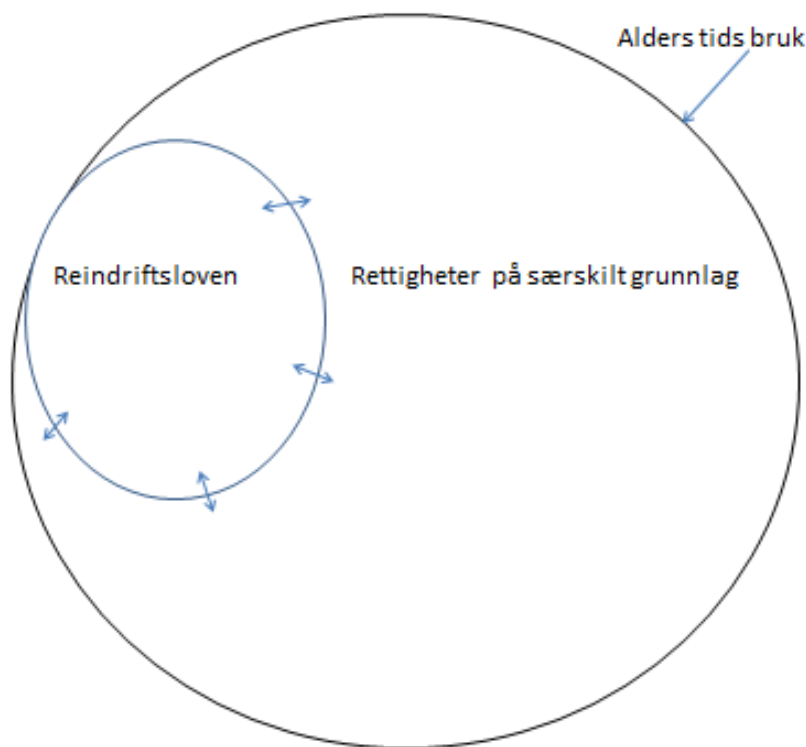
⁹⁵ NOU 2001: 35 s. 95, Bull (1997) s. 51, Ravna (2008) s. 371, Hågvar (2006) s. 160-164 og Rt. 2000 s. 1578 (Seiland).

Reindrifftslovutvalget ga klart uttrykk for at den sedvanemessige bruken til en siida kan gi grunnlag for særskilte rettigheter vernet mot inngrep fra myndigheter eller privatrettslige subjekter. I NOU 2001: 35 på side 73 uttales det at:

«Så sant en siida-gruppes bruk av et område er fast over år, vil det utvikle seg en bruksrett til området som ikke uten videre kan settes til side av myndighetene. Denne bruksretten innebærer ikke nødvendigvis en enerett, men kan gå ut på at man har en førsterett til området i et bestemt tidsrom.»

Dette er videre blitt lagt til grunn i nyere rettspraksis og lovgivning, jf. Rt. 2000 s. 1578 (Seiland), LH-2012-179673 (Hålogland), LH-2012-106514 (Hålogaland), RG-2011-1136 (Hålogaland), RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett), TINFI-2005-110863 (Indre Finnmark tingrett) og reinl. §§ 59 andre ledd og reinl. §§ 51-56.

Reindrifftsretten kan illustreres på følgende måte: Både rettigheter med grunnlag i lovgivningen og rettigheter på særskilt grunnlag har sitt utspring i alders tids bruk. Pilene mellom de to sirklene illustrer at rettighetskatalogen i lovgivningen påvirker vurderingen av rettigheter på annet grunnlag og vice versa.



2.5 Bruksregler

2.5.1 Innledning

Reglene om distriktsstyret adgang til å fastsette interne regler om beitebruk innen distriktet er nye med reindriftsloven av 2007. De begrensningene som gjelder for distriktsstyrets adgang til å fastsette bruksregler for siidaen vil illustrere rettighetsforholdet mellom de to subjektene. Dette vil trekke opp hovedlinjen for den senere behandlingen av subjektivitet i forvaltningsprosessen, avtaleforhold og domstolsprosessen.

Bruksreglene i reindriften skal blant annet inneholde en nærmere regulering av hvem som skal beite hvor, øvre reintall for den enkelte sommersiida, tidspunkt for bruk av beitearealer og bruk av motorisert fremkomstmiddel, jf. reinl. §§ 57-62. Bruksreglene fungerer som vedtekter for det enkelte reinbeitedistrikt og utarbeides av reindriftsfellesskapet i distriktet. Bruksreglene er ment til internt bruk og skiller seg dermed fra distriktsplaner som er et offentlig dokument til bruk for offentlig styring av næringen, jf. reinl. § 62.

Reindriftslovutvalget bygde på en modell hentet fra bygdeallmenningsloven § 3-7 og pekte på at det i «flere sammenhenger [er] nærliggende å sammenligne et reinbeitedistrikt med allmenning».⁹⁶ I allmenninger er ikke beiteretten definert som en fast andel (sameierett) eller som en positivt avgrenset servitutt. Allmenningsrettighetenes omfang bestemmes ut fra bruksbehov og hva som er i samsvar med «rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene», jf. bygdeallmenningsloven § 2-2. De nærmere bestemmelsene om «forvaltning og bruk av allmenningen» fastsetter allmenningsstyret i bruksreglene, jf. bygdeallmenningsloven § 3-7 første ledd og, som i reindriften, spiller lokal sedvane en stor rolle.⁹⁷ Allmenningsstyrets materielle kompetanse med hensyn til fastsettelsen av bruksreglene er, som nevnt, begrenset til å gjelde allmenningsrettighetene og «[r]etter i bygdeallmenningene i kraft av særlig hjemmel går ikke under loven», jf. bygdeallmenningsloven § 1-1 andre ledd.⁹⁸ Hvor stort handlingsrom har distriktsstyret ved fastsettelsen av bruksregler? Hva er forholdet mellom rettigheter ervervet på grunnlag av alders tids bruk og rettigheter fordelt med grunnlag i bruksregler? Hvordan ivaretas særskilte rettigheter med saksbehandlingsrutinene?

⁹⁶ NOU 2001: 35 s. 175. Også departementet la dette til grunn, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 68.

⁹⁷ Bygdeallmenningsloven § 2-1 og Falkanger (2009) s. 39-40.

⁹⁸ Den rettslige karakteren av bruksregler kan fremstå som noe uklar, jf. Dahl (1998) s. 19. I NOU 1985: 32 s. 49 uttrykkes det at: «Bruksreglenes oppgave er å tilpasse lovens bestemmelser til de enkelte almenningers særlige forhold og behov, og å supplere den på områder hvor enten ingen bestemmelser er gitt eller hvor bare hovedprinsipper er lovfestet.» Se også Ot.prp. nr. 37 (1991-1992) s. 48.

2.5.2 Saksbehandlingen ved utarbeidelse av bruksregler

Distriktsstyret har ansvaret for å utarbeide forslag til bruksregler som sendes til fylkesmannen for godkjenning, jf. reinnl. § 58 første ledd. Det kreves et alminnelig flertall i distriktsstyret for at et forslag blir godkjent, jf. reinnl. § 43 sjette ledd. Fylkesmannen kontrollerer at saksbehandlingsreglene er fulgt og om bruksreglene gir «grunnlag for en økologisk bærekraftig reindrift i distriktet», jf. reinnl. § 58 første ledd, siste punktum.

Saksbehandlingsreglene skal sikre at rettighetshavere innen distriktet får mulighet til å påvirke bruksreglene og at særskilte rettigheter respekteres. Reglene om beitebruk og reintall skal derfor «utarbeides i samarbeid med distriktets siidaer», jf. reinnl. § 58 annet ledd. Som tidligere nevnt er det siidaene som gjennom tidene har utøvd den rettsstiftende beitebruken i reinflokker bestående av siidaandeler. En naturlig konsekvens av dette er at siidaene må involveres. Utkastet til bruksregler skal til slutt behandles på distriktets årsmøte, men siidaandelslederne skal ha fått utkastet tilsendt to måneder i forveien slik at de eventuelt kan uttale seg om utkastet på årsmøtet, jf. reinnl. § 58 tredje ledd.

Dersom Fylkesmannen ikke godkjenner beitebruksreglene som distriktsstyret har satt opp og heller ikke bistand fra reindriftingsagronomen i reinbeiteområdet fører frem til et godkjent forslag, kan Fylkesmannen selv utarbeide beitebruksregler, jf. reinnl. § 58 fjerde ledd. Dette sikrer at distriktet ikke står uten bruksregler ved uenighet. Forarbeidene slår fast at utarbeidelsen av bruksregler er et absolutt krav.⁹⁹ En annen ting er at bruksregler det ikke er enighet om, vil skape uro og uforutsigbarhet både internt i reindriften og overfor tredjepersoner som gjerne er kraftutbyggere.

En siidaandelsleder kan bringe reglene om beitebruk inn for jordskifteretten «innen seks måneder etter at de er godkjent av fylkesmannen» og jordskifteretten har kompetanse til å sette dem til side, jf. reinnl. § 59 andre ledd. I forarbeidene til reinnl. § 59 fjerde ledd er det imidlertid uttalt at:

«Når det gjelder bruksordning, rettsutgreiing og grensegang, kan bestemmelsene her bare anvendes til å avklare forholdet til andre interesser.»¹⁰⁰

Jordskifteretten har altså ingen kompetanse til å fastsette bruksregler internt i reindriften og det kan være problematisk at en avgjørelse fra jordskifteretten vil kunne føre til nye runder uten avklaring. Øyvind Ravna tar i sin doktoravhandling opp spørsmålet om jordskifte kan bli

⁹⁹ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 68.

¹⁰⁰ *Ibid.* s. 48.

et virkemiddel for å avklare rettsforhold internt i reindriften.¹⁰¹ En fastsettelse av rettighetene må per i dag som utgangspunkt skje ved ordinære domstoler.

Distriktsstyret er ikke et offentlig forvaltningsorgan og forvaltningslovens regler kommer dermed ikke til anvendelse, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 § 1. Det kan likevel spørres om det må stilles visse generelle krav til saksbehandlingen utover det som følger direkte av reindriftslovens ordlyd. Distriktsstyrets avgjørelser kan virke svært inngripende overfor den enkelte reindriftsutøver. Det må antas at brudd på grunnleggende saksbehandlingsprinsipper som følger av alminnelige prinsipper kan føre til at domstolene kjenner bruksreglene ugyldige.¹⁰² Hensynene bak habilitetsregler, forhåndsvarsling og kontradiksjon gjelder eksempelvis også der kompetanseorganet er et privatrettslig subjekt.¹⁰³ Et krav til forsvarlig saksbehandling kunne av pedagogiske hensyn vært inntatt i lovteksten, men grunnleggende saksbehandlingskrav må uansett ansees å følge av ulovfestede prinsipper.

En av hovedårsakene til at distriktsstyret ble fratatt sin rolle som forvaltningsorgan med 2007-loven var utfordringer med hensyn til inhabilitet.¹⁰⁴ Faren for at distriktsstyret legger vekt på utenforliggende hensyn og at et flertall kan ivareta særinteresser i strid med fellesinteressene, taler for at habilitetsregler også må gjelde for de privatrettslige disposisjoner som styret foretar. Likevel er det ikke inntatt habilitetsregler i reindriftsloven. I allmenningsretten er det antatt at det gjelder habilitetsregler for allmenningsstyret selv om dette ikke er lovfestet i bygdeallmenningsloven¹⁰⁵ og i foreningsretten er man av den oppfatning at lovfestede habilitetsregler ellers i selskapsretten kan anvendes analogisk.¹⁰⁶

Vurderingen av vedkommende styremedlems habilitet må foretas etter samme prinsipper som i sammenslutningsretten for øvrig. De grunnleggende betingelsene for inhabilitet er at det foreligger en fremtredende særinteresse for medlemmet eller nærstående.¹⁰⁷ At man deler en interesse med en større gruppe er ikke nok og det må være nærliggende å kunne regne med at interessen er så fremtredende at den virker bestemmende på hans eller hennes vurdering i saken.

¹⁰¹ Ravna (2008).

¹⁰² Tilsvarende for bygdeallmenninger Dahl (1998) s. 129 og foreninger Woxholth (2008) s. 345.

¹⁰³ Sml. lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven) av 21. juni 1985 nr. 83 § 2-17 og lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 44 § 5-3 fjerde ledd.

¹⁰⁴ NOU 2001: 35 s. 53 flg. og Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 41.

¹⁰⁵ Se Dahl (1998) s. 77. I statsallmenninger gjelder forvaltningsloven for fjellstyrevedtak, jf. fjellova § 10 andre ledd, se nærmere Falkanger (2009) s. 312 og uttalelser fra Sivilombudsmannen i sak 2012/3306.

¹⁰⁶ Woxholth (2008) s. 329.

¹⁰⁷ *Ibid.* s. 329-330.

2.5.3 Rekkevidden av distriktsstyrets materielle kompetanse

Distriktsstyrets rettslige grunnlag for å fastsette bruksregler følger direkte av reindriftsloven kapittel 7. Vedtatte bruksregler vil dermed ha karakter av en slags «særlov» eller «forskrift» for utøvelse av reindriftsretten i distriktet. De kan også sammenlignes med vedtektene til en forening eller et boligsameie.¹⁰⁸ Hva er rekkevidden av distriktsstyrets materielle kompetanse?

For det første kan ikke bruksreglene stride mot rettigheter som følger av reindriftsloven selv. Det vil si at distriktsstyret for eksempel ikke kan nekte en reindriftsutøver sin lovmessige rett til å drive reindrift jf. reinl. § 9, jf. § 32. Lov går foran, som en følge av lex superior-prinsippet. For det andre kan ikke bruksreglene stride mot rettigheter på særskilt grunnlag, for eksempel alders tids bruk. Dette fremgår også uttrykkelig av reinl. § 59 andre ledd andre punktum der det fremgår at «[r]eglene om beitebruk må ikke være i strid med en siidas rettigheter etablert på særskilt rettsgrunnlag.» Der bruksreglene berører særskilte rettigheter kan samtykke fra rettighetshavere avbøte manglende lovhjemmel på samme måte som for privatrettslige vedtekter. Rettighetshavere må også tåle en viss regulering av bruksrettigheter i samsvar med «tida og tilhøva», jf. prinsippet i servituttlova og sameieloven om tilpasningsplikt.¹⁰⁹ Hvor langt denne tilpasningsplikten strekker seg er vanskelig å fastslå på generelt grunnlag.¹¹⁰

For det tredje finnes en rekke skjønnsmessige kompetansebegrensninger for fordelingen av goder og fastsettelsen av bruksreglene. I bygdeallmenninger skal allmenningsstyret fastsette bruksregler med hensyn til et grunnleggende fordelingsprinsipp, omtalt som «husbehovsprinsippet».¹¹¹

For reindriftens vedkommende finnes ikke et tilsvarende fordelingsprinsipp i loven og distriktsstyret må ta utgangspunkt i reindriftslovens formål og de krav som fremgår av bestemmelsene om bruksregler. For det første skal bruksreglene sikre en «økologisk bærekraftig utnytting av distriktets beiteressurser», jf. reinl. § 57 andre ledd, jf. også § 1 første

¹⁰⁸ Se om dette i note 98.

¹⁰⁹ Lov um særlege råderettar over framand eigedom (servituttlova) av 29. november 1968 § 2 andre ledd og lov om sameige (sameigelova) av 18. juni 1965 nr. 6 § 3 første ledd.

¹¹⁰ Med hensyn til tilpasningsplikt kan det være grunn til å skjelne mellom siidaens kjerneområder og randområder. I randområdene må siidaene regne med å komme i kontakt med naboflokker og det vil foregå et samarbeid om forebygging av sammenblanding og utnytting av beitet, jf. Reindriftsforv. (2008) s. 17-19. Se også NOU 2001: 35 på s. 107-108.

¹¹¹ Bygdeallmenningsloven § 2-2 slår fast at eiendommens bruksrett er begrenset til «dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift» og knytter seg både til fordeling av virkesrett, beiterett og seterrett, jf. §§ 5-1, 6-1 og 6-4.

ledd og § 58 første ledd. For det andre må det tas hensyn til en økonomisk bærekraftig reindrift og at reineierne «sikres tilgang til nødvendige beiter», jf. reinv. § 59 og § 1 første ledd. For det tredje må beitebruksreglene «bygge på den tradisjonelle utøvelsen av reindrift» og «fremme rasjonelle bruksordninger», jf. reinv. § 59 andre ledd – noe som også vil fremme en kulturell bærekraft, jf. reinv. § 1 første ledd. I tillegg må det tas hensyn til rettigheter kodifisert i reindriftsloven, som for eksempel retten til flyttlei jf. § 22, motorferdsel jf. § 23, skilling jf. § 31 og innsyn i andres reinflokk jf. § 29. Lokal sedvane kan på samme måte bety begrensninger i distriktets kompetanse ved utarbeidelsen av bruksregler. Det kan for eksempel tenkes at det foreligger en lokal sedvanebasert rettsregel som går lenger enn lovens rettigheter.¹¹² Endelig er et overordnet hensyn at bruksreglene gir grunnlag for en «hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften», jf. reinv. § 1 første ledd, andre punktum.

Som vist i avsnittet ovenfor kan det foreligge en rekke kompetansebegrensninger med hensyn til distriktets fastsettelse av bruksregler. Det kan variere fra distrikt til distrikt hvor vide rammer distriktsstyret har for fastsettelsen av beitebruksreglene.¹¹³ Reindriftsrettens kollektive preg og de ulike lagene med kollektive rettigheter kommer spesielt til uttrykk gjennom arbeidet med bruksreglene.

Der distriktet har fastsatt bruksregler innenfor sin kompetanse kan det spørres hvilket rettsvern slike fordelinger av beiteområder har. Kan de fratas siidaen uten erstatning? Kan distriktet uten videre fastsette nye bruksregler i strid med tidligere inndelinger?

Når bruksreglene bekrefter rettigheter som allerede har grunnlag i alders tids bruk eller sedvane vil rettighetene naturligvis være vernet mot inngrep fra utenforstående så vel som intern regulering i reindriften. I en situasjon der én av siidaene i distriktet legger ned driften kan det imidlertid oppstå spørsmål om hvordan arealet skal fordeles. Utarbeidelse av bruksregler vil da være et aktuelt rettslig instrument for intern fordeling av området og en tildeling til en annen siida basert på bruksregler vil da hvile på et annet rettslig grunnlag enn alders tids bruk eller sedvane. I avsnittene ovenfor sammenlignet jeg bruksreglene med privatrettslige vedtekter, som er en form for avtaler eller internt regelverk for en sammenslutning. Selv om bruken har grunnlag i en fordeling gjennom bruksreglene vil ikke dette i praksis bety en endring av rettighetens karakter. På samme måte som vedtekter for

¹¹² I LF-2008-50209 er et eksempel på vurdering av en lokal sedvane der lagmannsretten kom frem til at samene i Essand reinbeitedistrikt hadde en fiskerett begrenset til husbehov: «Lagmannsretten har, som tingretten, kommet til at fiskeretten gjelder kun til husbehov. Det er dette som stemmer best med ervervsgrunnlaget. Det alt overveiende fiske som fant sted i eldre tider var tilskudd av fisk i et naturhushold, eventuelt med noe fisk i bytte med andre varer.»

¹¹³ NOU 2001: 35 s. 108 og Gauslaa (2014) note 167.

private sammenslutninger nyter vern mot endringer, kan heller ikke distriktets bruksregler endres uten videre. Siidaens beitebruk med grunnlag i bruksreglene vil derfor, etter min mening, på samme måte som reinbeite med grunnlag i alders tids bruk ha et erstatningsrettslig vern overfor kraftutbyggere, se nærmere nedenfor under punkt 4.3, særlig punkt 4.3.6.

2.6 Sammenfatning

Innledningsvis pekte jeg på reindriftsretten som en rett *sui generis*¹¹⁴. De spesielle forholdene i reindriftsretten som gjør seg gjeldene for den videre drøftelsen, er særlig spenningen mellom individuelle og kollektive rettigheter på flere nivåer og den utviklingen som har skjedd i synet på siidaers rettigheter de siste årene.

Den samiske befolkningen er rettssubjekt for de kulturbærende elementene av reindriften. Ved endring av rammebetingelsene til reindriften, lovendringer eller større inngrep vil Sametinget som representativt organ derfor ha en rett til å bli involvert i prosessen, jf. nedenfor under kapittel 3.

De individuelle rettighetene på personnivå ligger til personer av reindriftssamisk ætt og omhandler først og fremst tilgangen til næringen, men også en rett til å utøve sin kultur sammen med andre medlemmer av sin gruppe etter SP artikkel 27. Selv om bruksrettighetene i reindriften i all hovedsak er kollektive kan det også foreligge særskilte bruksrettigheter for den enkelte utøver, eksempelvis retten til å få utvist tomt som er nødvendig for utøvelse av reindriften, jf. reinl. § 21 andre ledd og selve eiendomsretten til reinsdyrene. Hvorvidt reinerrettigheter nyter et ekspropriasjonsrettslig vern ved siden av de kollektive rettighetene vil bli behandlet nedenfor under punkt 4.5.

Kollektive rettigheter preger reindriftsretten og de viktigste arealbruksrettighetene ligger hos beitefellesskapet representert ved siidaen. Dette synet på rettigheter i reindriften har vært gjenstand for en rettsutvikling de siste 10-15 årene der reinbeitedistrikter i områder med flere siidaer ikke lenger ansees som det primære rettighetssubjekt. Samtidig spiller distriktsstyrene en viktig rolle ved utarbeidelse av bruksregler og som representativt organ i «felles anliggender», jf. reinl. § 44 andre ledd. Hvem skal involveres i hørings- og konsultasjonsprosessene og hvem kan klage på konsesjonsvedtak? Hvem skal være part i private avtaler om avståelse av beiterettigheter? Hvordan skal spørsmålet om subjektiv rettskraftvirkning løses? I neste kapittel behandles saksbehandlingen ved konsesjon til vindkraftverk og kraftlinjer og hvordan de særskilte forholdene i reindriften påvirker denne.

¹¹⁴ Fra latin «i seg selv/i sitt slag», jf. Norsk ordbok, ordnett.no.

3 Konesesjon til vindkraftverk og kraftlinjer

3.1 Innledning

Alle anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi krever konsesjon etter energiloven § 3-1.¹¹⁵ Kravet om konsesjon sikrer statlig kontroll med utbygging, forsyningssikkerhet og at viktige samfunnsinteresser ivaretas. NVE er gitt kompetanse til å gi anleggskonsesjon, med OED som klageinstans.¹¹⁶

Ved behandlingen av konsesjonssaker gjelder de alminnelige saksbehandlingsregler for enkeltvedtak i forvaltningsloven, og i energiloven kapittel 2 med forskrifter¹¹⁷ er det supplerende saksbehandlingsregler.¹¹⁸ Plan- og bygningslovens bestemmelser er i all hovedsak unntatt konsesjonsbehandlingen av vindkraft og kraftlinjer, men som vi skal se, får loven likevel en viktig betydning med hensyn til konsekvensutredningsplikten og innsigelsesretten.

De særlige rettslige forhold som får betydning for konsesjonsbehandlingen ved utbygging i reinbeiteområder er krav som følger av reindriftsloven, Grunnloven § 108, ILO-konvensjonen nr. 169 og SP art. 27. Plikten for myndighetene til å konsultere den samiske befolkningen er eksempelvis en særrettighet som man ikke finner ellers i forvaltningsprosessen.

Spørsmål som melder seg for både forvaltningen, tiltakshaver og reindriften blir dermed hvilke spesielle prosesskrav som gjelder for utbygging av vindkraft og kraftlinjer i samiske reinbeiteområder. På hvilken måte må reindriften involveres i prosessen og hvem i reindriften skal involveres? Sikrer rettsreglene at reindriftssamiske interesser og behov blir ivaretatt i konsesjonsprosessen?

3.2 Generelt om saksbehandling av tiltak etter energiloven

Før jeg går inn på de spesielle saksbehandlingsreglene som knytter seg til kraftutbygging i reinbeiteområder må det kort redegjøres for det relevante lovverket. Saksbehandlingen etter energiloven skal i henhold til lovens formål sikre at produksjon og overføring av energi foregår på en «samfunnsmessig rasjonell måte» hvor det «tas hensyn til allmenne og private

¹¹⁵ Alle nye anlegg og endringer som går utover den tidligere gitte konsesjonen forutsetter konsesjon.

¹¹⁶ Se energiloven § 2-2 første ledd og OEDs vedtak av 27. november 2013 nr. 1386 der all myndighet etter loven med noen unntak er delegert til NVE. Spesielle regler om vedtakskompetanse gjelder for store kraftledningsanlegg i sentralnettet, jf. forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven av 21. juni 2013 nr. 681.

¹¹⁷ Se særlig forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) av 7. desember 1990 nr. 959 og forskrift av 21. juni 2013 nr. 681.

¹¹⁸ Forvaltningsloven gjelder der annet ikke er særlig bestemt. Se forarbeidene til forvaltningsloven om forholdet til særlovgivning, jf. Ot. prp. nr. 38 (1964-1965) s. 26-29.

interesser som blir berørt», jf. energiloven § 1-2. Formålet i energiloven § 1-2 utgjør en retningslinje for forvaltningens skjønn og bestemmelsen må nok også sees på som en skranke for hvor store skadevirkninger energimyndighetene kan tillate.¹¹⁹ Konsesjon kan bare gis dersom fordelene med tiltaket overstiger ulempene. I denne interesseavveiningen er NVE gitt et vidt hensiktsmessighetsskjønn og vurderingen vil bero på en rekke hensyn av politisk og rettslig art, herunder hensynet til forsyningssikkerhet, miljø, kulturminner, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, sysselsetting, distriktsutvikling, reindrift, natur, friluftsliv mv.

Tiltakshaver må, i tillegg til anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1, også skaffe seg nødvendig adkomst til grunn og rettigheter for anlegget. Dette kan skje gjennom frivillige avtaler eller ekspropriasjon. Søknad om ekspropriasjonstillatelse sendes ofte sammen med konsesjonssøknaden til NVE som med grunnlag i oreigningsloven § 2 første ledd punkt 19 har kompetanse til å fatte vedtak om ekspropriasjon.¹²⁰ Samtykke til ekspropriasjon kan bare gis dersom tiltaket er «tvillaust meir til gagn enn skade», jf. oreigningsloven § 2 andre ledd.¹²¹ NVE gjør ofte en samtidig vurdering av både konsesjons- og ekspropriasjonsspørsmålet.¹²² I de tilfellene der det også sendes inn ekspropriasjonssøknad kommer også reglene om saksbehandling i oreigningsloven kapittel II til anvendelse. Disse vil ikke bli særskilt behandlet her.

Saksbehandlingen skal sikre et så godt beslutningsgrunnlag for konsesjonsmyndigheten som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Det er derfor lagt opp til brede hørings- og utredningsprosesser hvor interesseorganisasjoner, berørte statlige myndigheter og rettighetshavere skal varsles og gis en rett til å uttale seg. Forvaltningen skal også på eget initiativ innhente kunnskap, for eksempel ved å pålegge tiltakshaveren å utrede spesielle konfliktområder.

Plikten til å utarbeide konsekvensutredninger (KU) etter pbl. kapittel 14 utgjør en viktig del av utredningsplikten.¹²³ Etter KU-forskriften¹²⁴ (kfor.) § 2 første ledd bokstav g) skal alltid vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW konsekvensutredes. Det samme

¹¹⁹ Se dette utførlig behandlet hos Winge (2013) kap. 4.3.

¹²⁰ Se forskrift av 2. juni 1960 nr. 1, jf. kgl. res. 11. januar 1978 og kgl. res. 5. november 1982.

¹²¹ Lov om oreigning av fast eiendom (oreigningslova) av 23. oktober 1959 nr. 3.

¹²² Se veileder for utforming av søknader om anleggskonsesjon for kraftoverføring s. 11, NVE oktober 2013. NVE har også kompetanse til å avgjøre spørsmålet om forhåndstiltredelse til slike anlegg, jf. oreigningsloven § 25.

¹²³ Se Winge (2013) kap. 3 for en generell fremstilling

¹²⁴ Forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009 nr. 855.

gjelder for kraftledninger med en spenning på 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 20 km.

For vindkraftverk med en installert effekt på mer enn 5 MW, men mindre enn 10 MW, gjelder kfor. § 4 som slår fast at det skal utarbeides KU etter en nærmere vurdering av virkningene for opplistede samfunnsinteresser. Ved vurderingen opp mot reindriftssamiske interesser bestemmer forskriftens § 4 første ledd bokstav e at tiltaket skal konsekvensutredes dersom det:

«kan komme i konflikt med utøvelsen av samiske utmarksnæringer, eller er lokalisert i reindriftens særverdiområder eller minimumsbeiter og kan komme i konflikt med reindriftsinteresser, eller på annen måte kan komme i konflikt med reindriftens arealbehov.»

Bestemmelsen gir anvisning på at KU-forskriften skal anvendes dersom utbygging kan komme i konflikt med samiske reindriftsinteresser *eller* er lokalisert i særverdiområder eller minimumsbeiter. Ved utbygging i særverdiområder eller minimumsbeiter inntreder det altså automatisk en plikt til å foreta KU for det aktuelle tiltaket, mens det i andre reinbeiteområder beror på en nærmere vurdering av om tiltaket «kan komme i konflikt» med utøvelsen av reindrift. Det er rimelig å anta at en utbygging som skjer i et reinbeiteområde i de fleste tilfeller vil kunne komme i konflikt med utøvelsen av reindrift og det skal dermed lite til før det oppstår krav om konsekvensutredning etter forskriften. Både statlige myndigheter som Fylkesmannen, og private interesser som reinbeitedistrikter og eventuelt siidaen, bør involveres tidlig i prosessen for å avklare behovet for konsekvensutredning etter kfor. § 4 første ledd bokstav e.¹²⁵

For tiltak etter energiloven, som omfattes av KU-plikten, skal tiltakshaver først utarbeide en melding med forslag til utredningsprogram til NVE, jf. kfor. § 6 første ledd. Meldingen skal blant annet inneholde et «opplegg for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt», jf. kfor. § 6 tredje ledd. Melding med forslag til utredningsprogram sendes deretter på høring til «berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn», jf. kfor. § 7 første ledd.

Etter høringen fastsetter NVE et program for utredningsarbeidet, jf. kfor. § 7 femte ledd. Dersom NVE vurderer tiltaket slik at det «kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige

¹²⁵ Vurderingen av om et tiltak er KU-pliktig er en prosessledende avgjørelse og vil ikke utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages. Selve vedtaket som avgjør om tiltaket gis tillatelse eller ikke, er imidlertid et enkeltvedtak som kan påklages. Det kan da gjøres gjeldende at vedtaket er ugyldig pga. mangler ved saksbehandling, se Holth/Winge (2014) s. 19-20.

regionale hensyn», skal NVE også forelegge programmet for Miljøverndepartementet før fastsettingen av utredningsprogrammet, jf. kfor. § 8 første ledd.

Når utredningsprogrammet er sendt til de som har avgitt høringsuttalelse til forslaget, utarbeider tiltakshaver en søknad med KU på bakgrunn av fastsatt program fra NVE. Søknaden med KU fra tiltakshaver sendes så på høring til «berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn», jf. kfor. § 10 første ledd. På bakgrunn av tilbakemeldinger kan NVE pålegge tiltakshaver å utarbeide tilleggsvurderinger eller innhente ytterligere dokumentasjon før endelig vedtak treffes, jf. kfor. § 11. Energiloven § 2-1 syvende ledd bestemmer dessuten at «andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt til uttalelse.»

Dersom det ikke kan kreves KU i forbindelse med tiltaket, vil det først være selve søknaden som sendes på høring av NVE, jf. energiloven § 2-1 femte ledd. Etter høringen kan NVE, i henhold til forvaltningsloven § 17, eventuelt be tiltakshaver om tilleggsutredninger før endelig vedtak treffes. NVEs vedtak kan påklages av en «part eller annen med rettslig klageinteresse» til OED, jf. forvaltningsloven § 28.

Utbygging av *kraftledninger* er som hovedregel unntatt fra plan- og bygningsloven med unntak for kapittel 2 og 14, jf. energiloven § 3-1 tredje ledd, jf. pbl. § 1-3 andre ledd. Selv om utbygging av *vindkraftverk* ikke omfattes av det generelle unntaket fra plan- og bygningsloven etter energiloven § 3-1 tredje ledd, gjelder det ikke en reguleringsplikt for kommunen for slike anlegg, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd, siste punktum. Dette betyr at kommunen heller ikke kan pålegge utbygger en slik plikt, men kommunen vil fremdeles kunne utarbeide arealplan på eget initiativ, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 41 og 228. Dette vil nok neppe være den mest effektive påvirkningsmuligheten siden OED, ved eventuell motstrid mellom konsesjon og arealplan, kan la konsesjonsvedtaket få virkning som statlig plan – noe som vil medføre at kommunens reguleringsplan ikke får rettsvirkning, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd og energiloven § 3-1 fjerde ledd.

Selv om kommunen i praksis er avskåret fra å benytte kommunal reguleringsplan vil den fremdeles ha viktige påvirkningsmuligheter gjennom innsigelsesrett, uttalelser og innspill til konsekvensutredningsprogram.¹²⁶

¹²⁶ Se Winge (2013) s. 388-396 for en mer utførlig behandling av forholdet mellom kommunale arealplaner og energikonsesjoner. For en gjennomgang av hvordan reindriftsinteressenes ivaretas i kommunale planprosesser kan det vises til Omma (2008) s. 7-27.

3.3 Spesielt om saksbehandlingen ved inngrep i reinbeiteområder

3.3.1 Problemstillinger

Fremstillingen over viser hovedtrekkene i hvilke saksbehandlingskrav som gjelder generelt ved konsesjon til kraftutbygging. Vi skal nå se nærmere på hvilke prosesskrav som spesielt gjelder der kraftutbygging skjer i samiske reinbeiteområder og på hvilken måte aktører i reindriften involveres i prosessen.

3.3.2 Utredningsplikt

Forvaltningsloven § 17 første ledd bestemmer at NVE skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Det er imidlertid klart at det må settes en grense for utredningsarbeidet. Hvor denne plasseres beror på en avveining mellom effektivitetshensyn og rettssikkerhet for den beskyttelsesverdige interessen.¹²⁷ Omfanget av utredningsplikten er altså en relativ størrelse avhengig av den konkrete sakens betydning og kompleksitet, men det må også sees hen til om øvrige rettskildefaktorer taler for en skjerpet utredningsplikt. Hvilke krav må stilles til utredningen av de reindriftsmessige sidene av konsesjonsmyndighetenes vedtak?

Ved saksbehandlingen av enkeltvedtak som berører samiske interesser har Sivilombudsmannen uttalt at det foreligger en «særlig plikt» til utredning med grunnlag i Grunnloven § 108 (tidl. § 110 a), SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen 169. I Sivilombudsmannens årsmelding SOMB-2009-46, saksnr. 2008/961 uttrykker han det slik:

«Jeg kan etter dette vanskelig se det annerledes enn at utrednings- og undersøkelsesplikten i forvaltningsloven § 17 i denne saken må forstås slik at den pålegger forvaltningen en særlig plikt til å utrede forhold som har med reindriften og samiske forhold å gjøre. For så vidt kan det sies at utredningsplikten er *skjerpet* i forhold til det som ellers gjelder.» (Sivilombudsmannens kursivering)

Sivilombudsmannen finner her at Grunnloven § 108 og plikten til «å legge forholdene til rette for den samiske folkegruppe» medfører en skjerpet utredningsplikt i forhold som har med den samiske reindriften å gjøre. I praksis vil det kunne få den virkningen at tiltakshaver kan bli pålagt en mer omfattende KU eller annet utredningsarbeid enn det som ellers gjelder generelt.

I Sivilombudsmannens årsmelding fra 1996 gis det også uttrykk for at den forvaltningsmessige behandlingen av reindriften har krav på en «positiv særbehandling» med grunnlag i Grunnloven § 108 og SP artikkel 27.

¹²⁷ Eckhoff/Smith (2014) s. 265-266 og Graver (2007) s. 469-471.

«Med basis i disse bestemmelsene er det i dag antatt at den samiske befolkningsgruppe har et visst krav på en positiv særbehandling når det er nødvendig for å oppfylle de krav som stilles til statsmyndighetene i denne sammenheng. Videre har myndighetene en plikt til å ivareta særhensynet til den samiske befolkningsgruppe i den praktiske forvaltning.»¹²⁸

Sivilombudsmannen uttalte også samme sted at «saker som vedrører reindriftsnæringen må betraktes som en del av kjerneområdet til Grunnloven § 110a.» (nå Grunnloven § 108)

Uttalelsene fra Sivilombudsmannen tilsier at effektivitetshensyn i mindre grad kan begrunne en lempeligere tolkning av saksbehandlingsreglenes anvendelse i reindriftssammenheng. Dette betyr at det blant annet må legges til grunn et skjerpet utredningskrav, men også en mer omfattende varslingsplikt og klagerett, som vi skal se nedenfor.

Det foreligger en nokså utbredt enighet i juridisk teori om at uttalelser fra Sivilombudsmannen utgjør en relevant rettskildefaktor som det er tillatt å ta i betraktning ved løsning av rettsspørsmål, selv om dens avgjørelser ikke er rettslig bindende for forvaltningen.¹²⁹ Uenigheten knytter seg i første rekke til hvilken vekt den skal tillegges. Allerede av hensyn til Sivilombudsmannens fagkyndighet, som ekspertorgan for tolkning av forvaltningsmessige spørsmål, er det grunn til å legge en viss vekt på dens uttalelser. I tillegg gis Sivilombudsmannen også en rettslig autoritet gjennom forankringen i Stortinget ved valg og den lovmessige tildelingen av Sivilombudsmannens kompetanse.¹³⁰

Uttalelsene fra Sivilombudsmannen og de krav som følger av folkeretten og Grunnloven medfører en skjerpet utredningsplikt i saker som berører samisk reindrift i forhold til de generelle utredningskrav som ellers gjelder.¹³¹

3.3.3 Varslingsplikt og høringsprosess

Ved tiltak etter energiloven skal både statlige myndigheter og private rettssubjekter varsles og gis mulighet til å uttale seg. Dette følger av forvaltningslovens § 16, energiloven § 2-1 syvende ledd og kfor. § 7 første ledd. Statlige myndigheter og folkevalgte organer med

¹²⁸ SOMB-1996-1, saksnr. 95-0780

¹²⁹ Se Boe (2012) s. 292-298 med videre henvisninger i juridisk litteratur og rettspraksis.

¹³⁰ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 nr. 8. Valg av Sivilombudsmann foretas av Stortinget i henhold til sivilombudsmannsloven § 1.

¹³¹ I kfor. vedlegg III femte ledd finner vi et eksempel på at myndighetene inntar særlige krav til utredning der utbygging skjer i reinbeiteområder: «Der hvor reindriftsinteresser blir berørt skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistrikt vurderes.» Se nærmere i Winge (2013) s. 159-170. Kravene til tematisk konfliktvurdering for reindriften, som Landbruksdirektoratets reindriftsavdeling foretar, vil også supplere og styrke beslutningsgrunnlaget. Se nærmere om tematisk konfliktvurdering i Winge (2007) s. 28-32.

særskilt ansvar for reindriftsmessige forhold er Sametinget, Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. I områder der det er samiske kulturminner som identifiseres gjennom tiltakshavers undersøkelsesplikt etter kulturminneloven¹³² § 9, skal Sametinget¹³³ varsles.

Hvilke private rettighetssubjekter i reindriften skal varsles? Varslings- og høringsplikten skal sikre at saken blir så godt opplyst som mulig av berørte aktør og at eventuelle konfliktområder blir identifisert på et tidlig tidspunkt. I konsesjonssaker etter energiloven blir varslingsplikten ivaretatt av en bred og åpen høringsprosess som tar sikte på å fange opp alle interessenter. Høringer gir imidlertid ingen garanti for at private rettighetshavere blir tilskrevet og varslet direkte. Spørsmålet blir dermed om konsesjonsmyndigheten plikter å varsle reinbeitedistrikter, siidaer og reineiere direkte.

Allerede etter at tiltakshaver har sendt inn melding med forslag til utredningsprogram etter kfor. § 6 første ledd sendes denne på høring til «berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn», jf. kfor. § 7 første ledd.¹³⁴ Etter en naturlig forståelse av ordlyden utløser ikke dette en plikt til å varsle private rettighetshavere som reinbeitedistrikter og siidaer direkte. Problemstillingen blir da om andre rettslige grunnlag kan begrunne en direkte varslingsplikt for siidaer og reinbeitedistrikt.

Energiloven § 2-1 syvende ledd bestemmer at «andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt til uttalelse». Bestemmelsen er utformet etter modell av partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e og er ment å ha samme innhold.¹³⁵ Det blir da et spørsmål om reinbeitedistrikter, siidaer og reineiere omfattes av forvaltningslovens partsbegrep.

Part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd, bokstav e. Den som tiltaket «direkte gjelder» og konsesjonen «retter seg mot», vil i første rekke være innehavere av rettigheter som tiltaket gjør inngrep i. NVE må derfor sørge for at det undersøkes nærmere hvem det er som utøver reindrift i området og deretter på hvilket gruppenivå bruksrettighetene ligger. I noen tilfeller er siidaen sammenfallende med reinbeitedistriktet – de utgjør ett beitefellesskap og kan illustreres med den store sirkelen til venstre i figuren nedenfor. Her vil reinbeitedistriktet som

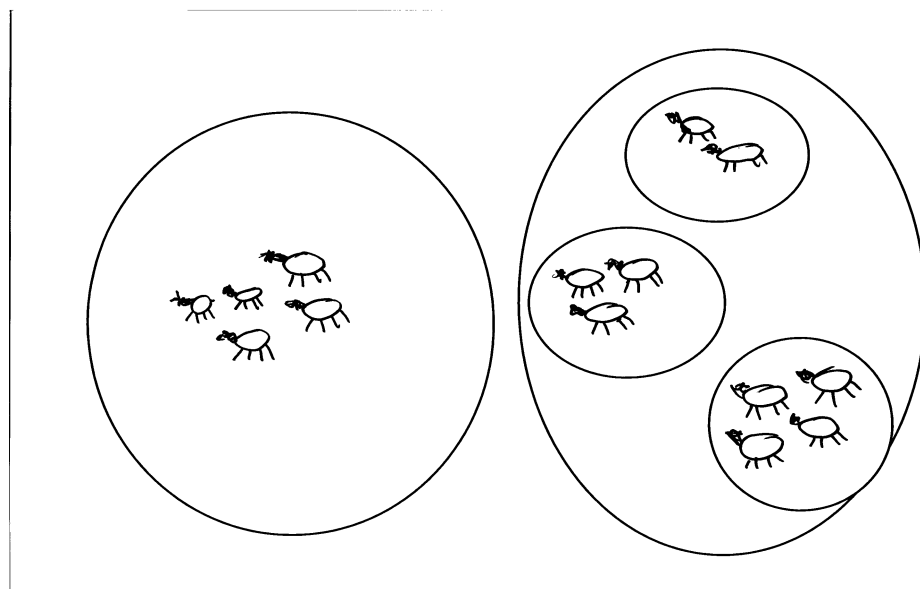
¹³² Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978 nr. 50.

¹³³ Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven av 9. februar 1979 nr. 8785.

¹³⁴ Det fremgår også av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 193 at: «[f]or å redusere bruken av innsigelse fra reindriften i enkelte områder er det viktig at reindriftens styrings- og forvaltningsorganer blir delaktige på et tidlig stadium i planprosessen.» Winge/Holth (2014) s. 23 skriver at et av hovedformålene med KU er «å sikre bred deltakelse fra berørte aktører.»

¹³⁵ Naas-Bibow/Martinsen m.fl. (2011) s. 44.

juridisk person og den ene siidaen som utøver reindrift i området rent faktisk være sammenfallende. Særlig i de sør-samiske områdene innenfor Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde vil distriktene inneholde kun én siida, men vi finner også dette i andre reinbeiteområder som Troms og Nordland.¹³⁶ I andre reinbeitedistrikter kan det være flere siidaer innenfor distriktet – illustrert med sirkelen til høyre nedenfor.



Må både siidaene og distriktsstyret varsles når det er flere siidaer i distriktet? Distriktsstyret representerer reieneierne i distriktet i «felles anliggender», jf. reinl. § 44 og vil allerede av den grunn måtte regnes som part. Når det må legges til grunn, som vist ovenfor under punkt 2.2, at siidaen er den primære innehaver av beiteretten – taler dette for at siidaer også må regnes som parter i forvaltningslovens forstand. Distriktsstyret alene vil kunne mangle både vilje og kunnskap til å ivareta siidaenes særskilte rettigheter.¹³⁷ Reelle hensyn, som ønske om et riktig resultat, taler derfor også for at siidaen gis partsevne.¹³⁸

Til sammenligning skal, etter pbl. § 12-10 annet ledd, «rettighetshavere i planområdet» så vidt mulig varsles når planarbeidet tas opp – noe som også må gjelde siidaene når beiteretten ligger til disse. Selv om konsesjonssaker etter energiloven er unntatt fra reguleringsplikten

¹³⁶ Reindriftsforv. (2014).

¹³⁷ Som trukket frem i Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 26 kan flertallet i et distriktsstyre misbruke sin posisjon. Særlig gjør hensynet til varsling av siidaene seg gjeldende i store distrikter der ikke alle siidaene er representert i distriktsstyret.

¹³⁸ Hensynet til kontradiksjon og opplysning av saken, jf. forvaltningsloven § 17, taler også for at siidaer gis partsevne.

etter pbl. kapittel 12, vil hensynet til sammenheng og koherens i regelverket tale for at tilsvarende varslingsplikt også gjelder i konsesjonssaker etter energiloven som vil ha samme virkning som en kommunal arealplan.¹³⁹

Utenfor konsesjoner til kraftutbygging i reinbeiteområder finner vi en særskilt regulering av varslingsplikt i mineralloven¹⁴⁰ § 10 andre ledd, andre punktum og § 18 andre ledd. I disse bestemmelsene er det gitt særregler for varsling av siidaer i Finnmark ved leting og undersøkelser av mineralforekomster der det er «praktisk mulig». De spesielle reglene i mineralloven som gjelder for reindriften i Finnmark skaper, etter mitt syn, mer forvirring enn klargjøring. Utgangspunktet er at «grunneieren og brukeren av grunnen» skal varsles, jf. mineralloven § 10 første ledd og § 18 første ledd og dette ligger som en rettslig plikt for undersøkeren eller leteren. Både siidaer og reinbeitedistrikter vil falle inn under denne generelle kategorien slik at kravet til varsling spesielt for siidaer i Finnmark der det er «praktisk mulig» ikke klargjør eller utvider varslingsplikten utover det som følger av den generelle regelen. En innskrenkning av varslingsplikten var neppe tiltenkt her.

En annen problemstilling er om siidaandelshavere må varsles. Disse blir bare indirekte rammet¹⁴¹ og vil ikke ha krav på partsstilling med mindre konsesjonen rammer rettigheter som ligger eksklusivt til dem, som for eksempel en hytte eller gamme. En annen ting er at de likevel har rett til å uttale seg i saken.

Lovverket er i dag utydelig og fragmentert med hensyn til hvem som skal varsles om konsesjonssaker etter energiloven. Særlig gjelder dette for private rettssubjekter i reindriften, som siidaer og reinbeitedistrikt. Reindriften er en halvnomadisk næring der rettighetssubjektene ikke alltid er i posisjon til å følge konsesjonsprosesser på eget initiativ. Varslingsplikten er derfor avgjørende for at rettssikkerheten blir ivaretatt. NVEs praksis og rutiner forutsetter i dag at reinbeitedistriktene sørger for at de enkelte siidaene blir varslet, eller at siidaene blir informert gjennom offentlig kunngjøring.¹⁴² Dette vil, etter mitt syn, ikke være tilstrekkelig for å oppfylle varslingskravene som følger av forvaltningsloven § 16 og energiloven § 2-1 syvende ledd. Det er her behov for en opprydning og tydeliggjøring av saksbehandlingsreglene.

¹³⁹ I tilfeller der tiltakshaver også har søkt om ekspropriasjonstillatelse må NVE følge saksbehandlingsreglene i oreigningsloven § 12. Utgangspunktet er også her at rettighetshavere skal varsles individuelt. At individuelt varsel vil være mer byrdefullt kan ikke begrunne unntak fra denne hovedregelen, jf. Sandene/Keiserud (1990) s. 179.

¹⁴⁰ Lov av 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

¹⁴¹ Kfr. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e om person som tiltaket «direkte gjelder».

¹⁴² Møte med NVE mandag 13. oktober 2014 og NVE/Reindriftsforv. (2004) s. 34.

3.3.4 Innsigelsesrett

Bestemmelsene om saksbehandling ved planleggingen etter plan- og bygningsloven er, som vi har sett, i utgangspunktet unntatt i konsesjonssaker. For å ivareta den innsigelsesadgangen som kommuner og statlige institusjoner har hatt til reguleringsplaner følger det av energiloven § 2-1 syvende ledd at reglene om innsigelse i pbl. § 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer.

En innsigelse fremmes i forkant av at vedtaket er truffet og skiller seg på den måten fra en klage. Dersom vedtaksorganet ikke tar innsigelsen til følge, sendes vedtaket og innsigelsen videre til overordnet instans for endelig avgjørelse, jf. pbl. § 5-6. Hvilke styringsorganer i reindriften har en innsigelsesrett og når skal denne benyttes?

«Berørt statlig og regionalt organ» kan fremme innsigelse mot konsesjonssøknaden, jf. pbl. § 5-4. For reindriftsfaglige spørsmål vil dette være Landbruksdirektoratet som statlig fagetat og Fylkesmannen som regionalt fagorgan. I konsesjonssaker er innsigelsesretten lagt til områdestyrene etter instruks fra LMD. Fylkesmannen har nå overtatt denne rollen.¹⁴³

Også kommuner kan fremme innsigelser mot konsesjonssøknad, jf. pbl. § 5-4 annet ledd og Sametinget fremmer innsigelse i «spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse», jf. pbl. § 5-4 tredje ledd. Kan både Sametinget og fylkesmennene fremme innsigelse i konsesjonssaker, eller bare én av dem? I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) går det frem på side 193 at:

«For reindriftsfaglige spørsmål er det områdestyrene for det enkelte reinbeiteområde som i henhold til instruks gitt av Landbruks- og matdepartementet skal være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Sametinget som et samisk folkevalgt organ vil kunne ha andre helhetlige samiske hensyn og avveininger å ta enn Områdestyret for reindriften. Ved avveiningen av ulike hensyn skal det når forholdet til reindriften er begrunnelse for innsigelse, legges til grunn at det er Områdestyret som gir uttrykk for næringsmessige vurderinger mens Sametinget gir uttrykk for mer generelle politiske vurderinger. Dersom Sametinget og områdestyrene vurderer spørsmålet om innsigelse ulikt, vil ikke dette ha noen betydning for om innsigelse kan fremmes, men vil inngå som en del av avveiningen departementet må gjøre i saken når den skal avgjøres av departementet.»

Som det fremgår av forarbeidene er det områdestyrene – nå Fylkesmannen – som er tillagt den primære innsigelsesretten mot planer etter plan- og bygningsloven. De vil også ha denne

¹⁴³ I instruks vedrørende områdestyrenes oppnevning og virksomhet fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 5. januar 2009 i medhold av § 72 i reindriftsloven og kgl.res. av 15. juni 2007 er innsigelsesretten lagt til områdestyrene jf. instruksens § 9 nr. 26. Denne kompetansen må nå ansees å ligge til fylkesmennene, se note 62.

rollen ved konsesjonssaker jf. energiloven § 2-1 syvende ledd, fjerde punktum. Sametinget skal som folkevalgt organ ha en mer tilbaketrukket rolle i rent reindriftsfaglige spørsmål, men kan likevel fremme innsigelse på grunnlag av mer generelle politiske vurderinger. De to institusjonene skal altså ivareta ulike hensyn og fyller ulike roller. Det blir i stor grad opp til Sametingets egen skjønnsmessige vurderingen om et tiltak er «av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse».¹⁴⁴

Har Fylkesmannen også en plikt til å involvere seg i konsesjonsprosessen og vurdere behovet for innsigelse? Etter pbl. § 5-4 «kan» berørt statlig organ fremme innsigelse, og etter en alminnelig forståelse av ordlyden er vurderingen av om kompetansen skal benyttes overlatt til forvaltningens hensiktsmessighetsskjønn.¹⁴⁵ Staten har imidlertid påtatt seg en plikt etter reinl. § 1 andre ledd andre punktum til «sikring av arealene», etter Grunnloven § 108 til «å legge forholdene til rette», etter SP artikkel 27 til å ivareta minoriteters rett til å «enjoy their own culture», etter ILO-konvensjonen 169 artikkel 14 nr. 2 «to safeguard the peoples concerned to use land» og etter artikkel 15 nr. 1 til å sikre «[t]he rights of the peoples concerned to the natural resources» i deres landområder. Dette tilsier at Fylkesmannen som statlig institusjon med ansvar for reindrift, også har en plikt til å involvere seg i prosessen, og eventuelt benytte innsigelsesretten, der tiltaket er av «vesentlig betydning» for reindriften, jf. pbl. § 5-4 første ledd.

I konsesjonssaker kan både Sametinget og Fylkesmannen fremme innsigelser, men de har en noe ulik funksjon. Fylkesmannen har det primære ansvaret for reindriftsmessige spørsmål, og statens forpliktelser overfor reindriftssamene tilsier at Fylkesmannen i mange tilfeller ikke bare vil ha en rett, men også en plikt til å benytte den kompetansen innsigelsesretten gir.

3.3.5 Klagerett

Klageretten er en forvaltningsmessig beføyelse som tilkommer den som er «part eller annen med rettslig klageinteresse i saken», jf. forvaltningsloven § 28. Konsesjonssaker preges av en bred interesseavveining der store deler av vurderingen er overlatt til forvaltningens hensiktsmessighetsskjønn. En prøving av vedtaket gjennom en klagerett vil derfor være av stor betydning for interesser i reindriften som er uenig i vedtaket. Med en rekke private og offentlige subjekter blir spørsmålet hvem som har en klagerett.

For berørte statlige myndigheter vil en innsigelse ha tilsvarende virkning som en klage ved at det foretas en ny vurdering av overordnet instans. Det kan da spørres om myndighetsorganer

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 192.

¹⁴⁵ Se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

kan klage på vedtaket dersom de ikke har fremmet en innsigelse. Etter pbl. § 1-9 tredje ledd andre punktum er offentlige organer i utgangspunktet avskåret fra å påklage et enkeltvedtak dersom de «er gitt anledning» til å fremme innsigelse.¹⁴⁶ Dette sikrer at eventuelle innvendinger kommer på et så tidlig tidspunkt som mulig. Forarbeidene legger likevel til grunn at berørte myndigheter har anledning til å klage dersom vedtaket lider av andre mangler en slike som kan begrunne en innsigelse.¹⁴⁷ Slike mangler vil i de fleste tilfeller knytte seg til spørsmål om ugyldighet på grunn av saksbehandlingen og tilfeller der det har kommet nye opplysninger etter utløpet av fristen for å fremme innsigelse. Energiloven § 2-1 syvende ledd femte punktum bestemmer at de samme organene som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven også har en klagerett på konsesjonsvedtaket etter forvaltningsloven.

For private rettssubjekter må klageretten vurderes konkret. Først og fremst vil det gjelde den som er part, jf. forvaltningsloven § 28. Som redegjort for ovenfor vil både reinbeitedistrikter og siidaer måtte regnes som part og har dermed allerede i kraft av denne posisjonen en klagerett.

Mer tvilsomt er om reieneierne kan ha en klagerett. Som tidligere nevnt vil i utgangspunktet ikke den enkelte reieneier ha partsevne i konsesjonssaker. I et reinbeitedistrikt vil det kunne være flere hundre reieneiere som blir rammet og forvaltningen er da av praktiske og effektivitetsmessige hensyn ikke forpliktet til å varsle hver enkelt. Kan de enkelte reieneierne likevel ha en rettslig klageinteresse?

Det vil være en videre krets av personer som har rettslig klageinteresse enn de som har partsstatus.¹⁴⁸ Graver (2007) uttaler på side 522 at «[f]or å ha klagerett, er det ikke nødvendig at saken direkte gjelder vedkommende. Det er tilstrekkelig at saken har klare faktiske virkninger for vedkommende.» Når reieneiernes økonomiske og næringsmessige stilling blir berørt ved en kraftutbygging, taler dette for at de gis en rettslig klageinteresse med hensyn til konsesjonsvedtaket.¹⁴⁹ Selv om den enkelte reieneier ikke er innehaver av arealbruksrettighetene har de likevel nærings- og kulturmessige rettigheter som ytterligere begrunner en klagerett.

I Rt. 1982 s. 241 (Alta) ble spørsmålet om gyldigheten av den kongelige resolusjonen om utbygging av Altavassdraget begjært prøvd for domstolene av «de reinbeiteberettigede i

¹⁴⁶ Dette må også gjelde for behandlingen av konsesjon til kraftlinjer selv om plan- og bygningsloven generelt sett er unntatt, jf. energiloven 2-1 syvende ledd, fjerde punktum.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 177.

¹⁴⁸ Eckhoff/Smith (2014) s. 293-295 og Graver (2007) s. 520-523.

¹⁴⁹ Se Rt. 2006 s. 1382 (Utsi) og ovenfor under punkt 2.2 om siidaandelshaverens rettigheter.

reinbeitedistrikt nr. 20, 21, 22, 23 og 24, Johan J. Sara m.fl. i reinbeitedistrikt nr. 25, Bæskadesgruppen i reinbeitedistrikt nr. 1, samt Masi bygdelag», jf. dommens side 243. De prosessuelle spørsmålene kom ikke på spissen siden regjeringsadvokaten ikke la ned noen formell avvisningspåstand, men Høyesterett måtte likevel av eget tiltak ta stilling til partsforholdet. Det var bare var de reinbeiteberettigede i reinbeitedistrikt nr. 20, 21, 22, 23 og 24 som var part i delskjønnet for herredsretten og Høyesterett konkluderte dermed med at Johan J. Sara m.fl. i reinbeitedistrikt nr. 25, Bæskadesgruppen i reinbeitedistrikt nr. 1, samt Masi bygdelag måtte ansees som hjelpeintervenienter, jf. dommens side 253. Både hjelpeintervenienter og parter må imidlertid ha rettslig interesse i å få prøvd saken og avgjørelsen kan tas til inntekt for at både reieneiere og siidaer har en rettslig interesse i å få prøvd gyldigheten av konsesjonsvedtak for domstolene.¹⁵⁰ Det samme må gjelde for forvaltningsmessig overprøving av forvaltningsvedtak. Siden en klagebehandling er billigere og enklere enn en retts sak, bør i alle fall den samme kretsen av personer også få adgang til å fremme en forvaltningsklage.¹⁵¹

Reelle hensyn trekker også i den retningen at reieneiere må kunne gis rettslig klageinteresse. Et konsesjonsvedtak kan få svært inngripende rettslige konsekvenser for den enkeltes rettsstilling. Særlig gjelder dette i tilfeller der reinbeitedistriktet eller siidaen, som reieneieren er medlem av, avstår fra å klage slik at reieneierens klagerett blir avgjørende. Samme vei trekker SP artikkel 27 som slår fast en individuell rett for den enkelte reindriftsutøver til å «dyrke sin kultur» sammen med «andre medlemmer av sin gruppe».¹⁵² Mye taler derfor for at reieneiere vil kunne ha en selvstendig klagerett ved siden av reinbeitedistrikter og siidaer.

Et annet spørsmål er om nabosiidaer og nabadistrikter kan ha rettslig klageinteresse. Selv om et reinbeitedistrikt eller en siida ikke blir direkte berørt ved at kraftutbyggingen rammer deres beiteområde, og de dermed ikke blir part i saken, kan det det spørres om de likevel kan ha en rettslig klageinteresse. Økt trafikk og bevegelse på en naboeiendom er omstendigheter som Sivilombudsmannen har funnet kan begrunne en klagerett. I Sivilombudsmannens årsmelding 1981 s. 76 var det spørsmål om en setereier hadde rettslig interesse i å klage over et vedtak om utbygging av parkeringsplass og vei på naboeiendommen. Landbruksdepartementet valgte å rette seg etter Sivilombudsmannens uttalelser om at setereieren hadde rettslig klageinteresse siden «konsesjonsavgjørelsen kan få betydelige praktiske virkninger for A's seterdrift».¹⁵³ De

¹⁵⁰ Se nærmere om kravet til rettslig interesse i forskjellige relasjoner i Backer (1984) s. 36-38. Vilåårene for hjelpeintervensjon reguleres nå av tvisteloven § 15-7 (partshjelp).

¹⁵¹ Se om forholdet mellom rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3 og rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 i Graver (2007) s. 521, Eckhoff/Smith (2014) s. 293 og Backer (1984) s. 44.

¹⁵² Gauslaa (2007) s. 176-177.

¹⁵³ SOMB-1981-33 (1981 s. 76), sak 873/80 på s. 77.

samme hensynene gjør seg gjeldende i reindriften der utbygging i området til nabosiidaen vil kunne føre til økte tilfeller av sammenblanding og press på andre områder.

3.3.6 Konsultasjonsplikt¹⁵⁴

3.3.6.1 *Innledning*

Gjennom konsultasjoner og rådføringer skal samene sikres innflytelse i prosesser og beslutninger som angår dem. Unnlatt eller mangelfull konsultasjon fra statlige organers side kan bli ansett som saksbehandlingsfeil og medføre at vedtaket blir kjent ugyldig. I tillegg kan brudd på konsultasjonsplikten bringes inn for ILOs organer etter reglene om ILOs klageordninger.¹⁵⁵

Konsultasjonsplikten har sitt grunnlag og utspring i ILO-konvensjonen nr. 169 om urbefolkning og stammefolk i selvstendige stater.¹⁵⁶ Norge ratifiserte denne konvensjonen i 1990 og er folkerettslig forpliktet til å overholde dens innhold etter at den trådte i kraft i 1991. Konvensjonens bestemmelser er ikke tatt inn i norsk lovtekst ved transformasjon¹⁵⁷, men finnmarksloven og reindriftsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten – såkalt sektor- eller delmonisme.¹⁵⁸ Videre har norske myndigheter ved regjeringen inngått en konsultasjonsavtale med Sametinget, fastsatt ved kongelig resolusjon 28. juni 2005 (2005-avtalen). I tillegg inngikk NVE og Sametinget en avtale om gjennomføring av konsultasjoner den 31. mars 2009 (2009-avtalen), og Arbeids- og inkluderingsdepartementet utga 23. juni 2006 en veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser (veilederen).¹⁵⁹ Gjennom praksis fra FNs Menneskerettskomité har konsultasjonsretten også et folkerettslig grunnlag i SP artikkel 27.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Samerettsutvalget II gjør en grundig generell gjennomgang av konsultasjonsplikten i NOU 2007: 13 s. 824-915. For en gjennomgang av konsultasjonsretten i mineralutvinningssaker kan det vises til Selfors (2014).

¹⁵⁵ ILOs konstitusjon artikkel 24 og 25 og Standing Orders concerning the procedure for the examination of representations under articles 24 and 25 of the ILO Constitution, revised by the Governing Body at its 212th Session (March 1980) og Selfors (2014) s. 16.

¹⁵⁶ Det er i rettspraksis og fra myndighetshold slått fast at samene er urfolk og utøvelsen av samisk reindrift vil naturligvis omfattes av plikten, jf. Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og regjeringen.no: Hvem er urfolk?.

¹⁵⁷ Transformasjon innebærer at fremmed rett innlemmes i nasjonal rett ved at bestemmelsene gjengis som norsk lovtekst, jf. Ruud/Ulfstein (2014) s. 59.

¹⁵⁸ Sektor- eller delmonisme innebærer at det i lovs form bestemmes at folkeretten skal ha gjennomslag på lovens område, jf. Ruud/Ulfstein (2014) s. 60. Se reinnl. § 3 og lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke § 3.

¹⁵⁹ En henvisning til konsultasjonsplikten finner vi også i forskrift om sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark av 11. juni 2007 nr. 738 § 4 andre og tredje ledd.

¹⁶⁰ General Comment no. 23 til art. 27 fra 1994 punkt 7 og Angela Poma Poma v. Peru (2009) Communication No. 1457/2006 punkt 7.6.

Myndighetenes konsultasjonsplikt kommer til uttrykk i flere av ILO-konvensjonens bestemmelser, jf. artikkel 6, 7 nr. 4, 15 nr. 2 og 17 nr. 2, men det er særlig artikkel 6 bokstav a som knesetter grunnprinsippet:

“Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.”

Det er statlige myndigheter («governments») som plikter å konsultere. Dette innebærer hele det statlige forvaltningshierarkiet.¹⁶¹ I konsesjonssaker som gjelder kraftlinjer- og vindkraft er det NVE som har vedtakskompetansen og som dermed i første instans plikter å foreta konsultasjoner. Som redegjort for ovenfor er Fylkesmannen organ for innsigelse i konsesjonssaker og vil på sin side kunne være forpliktet til å foreta konsultasjoner dersom det kan være aktuelt å fremme innsigelser.¹⁶² Konsultasjonsretten er en prosessuell rettighet som må utløses av en materiell rettighet. I kraftutbyggingssaker vil dette være retten til land, vann, naturressurser samt nærings- og kulturutøvelse. På hvilken måte utgjør konsultasjonsplikten en selvstendig prosess ved siden av de gjennomgåtte saksbehandlingsreglene ovenfor og hva er innholdet i denne plikten? Hvem i reindriften skal konsulteres?

3.3.6.2 Hvem skal konsulteres?

Den første problemstillingen er hvilke subjekter for reindriftsinteressene som skal konsulteres. Etter ILO-konvensjonen 169 artikkel 6 og 15 (2) er det «the peoples concerned»

¹⁶¹ Se NOU 2007: 13 s. 835 og Selfors (2014) s. 42-43.

¹⁶² Omma (2008) s. 19 og veilederen s. 7 fjerde avsnitt.

(vedkommende folk) som skal konsulteres. Etter en alminnelig språklig forståelse av ordlyden vil individuelle rettighetshavere, slik som reineiere, ikke omfattes og en konsultasjonsplikt vil i utgangspunktet bare oppstå når et enkeltvedtak berører kollektive rettigheter. Dette er rettigheter som siidaer og reinbeitedistrikter er bærere av. Det er også et krav om at urfolksparten er representativ for rettigheten, og praksis fra ILO viser at konsultasjoner med subjekter som ikke er «truly representative of the communities affected» ikke vil være i samsvar med konvensjonen.¹⁶³

En kraftutbygging vil for det første kunne ramme den samiske befolkningens «rett til å utøve reindrift (...) hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift», jf. reinl. § 4 første ledd. Her vil Sametinget være et representativt organ.¹⁶⁴ For det andre kan konsesjonsvedtaket påvirke samenes rett til å bruke «bestemte arealer» til reindrift, jf. reinl. § 51.¹⁶⁵ Konsultasjonssubjektene vil da være siidaene som benytter området som representanter for vedkommende folk. I tilfeller der en beiteflokk er den eneste som benytter distriktet, vil konsultasjonene kunne foretas med distriktsstyret alene. I mange tilfeller vil imidlertid konsesjonsmyndigheten måtte konsultere både Sametinget og private rettighetshavere som siidaer og reinbeitedistrikter.¹⁶⁶

Et annet spørsmål er om samiske interesseorganisasjoner som Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) også må konsulteres siden de er et representativt organ for selve næringen. Dette er foreslått i forslaget til Nordisk samekonvensjon artikkel 21.¹⁶⁷ I NOU 2007: 13 på side 865 uttales det at et slikt krav også «samsvarer med rådende ILO-praksis». Det mangler imidlertid per i dag retningslinjer for hvordan slike konsultasjoner skal foregå.

3.3.6.3 Hva er innholdet i konsultasjonsplikten?

Det kan for det første spørres om hvilke krav til konsultasjoner med urfolksparter som følger av konsultasjonsavtalene. Begge konsultasjonsavtalene regulerer i utgangspunktet bare konsultasjoner med Sametinget, men som vist ovenfor følger det imidlertid av ILO-

¹⁶³ Ilolex: 162000ECU169 avsn. 44 tredje punktum. Klagesak mot Ecuador. Se nærmere om denne saken og kravet til representative institusjoner i NOU 2007: 13 s. 833-835.

¹⁶⁴ I NOU 2007: 13 s. 894 uttales det at Sametinget som hovedregel konsulteres i lovgivningssaker og i enkeltsaker som gjelder «større inngrep, eller som er prinsipielt viktige». I andre enkeltsaker vil konsultasjoner med Sametinget bare unntaksvis være aktuelt. Se også veilederen s. 8.

¹⁶⁵ Samerettsutvalget II uttalte også at «samiske lokalsamfunn, rettighetshavere og brukerinteresser har en selvstendig rett til å bli konsultert ved siden av Sametinget, når det planlegges tiltak som kan få direkte betydning for disse», jf. NOU 2007: 13 s. 834.

¹⁶⁶ I NOU 2007: 13 s. 895 påpekes det at alle gruppene må konsulteres i tilfeller der tiltaket berører flere rettighetshavere.

¹⁶⁷ Se nærmere om dette i NOU 2007: 13 s. 864-865.

konvensjonen at også andre interesser enn Sametinget skal konsulteres. Plikten til å konsultere private rettighetshavere er likevel bare i liten grad regulert i konsultasjonsavtalene.

2009-avtalen berører ikke forholdet til private rettighetssubjekter i reindriften. I 2005-avtalen punkt 9 går det frem at staten plikter å konsultere «samiske lokalsamfunn og/eller særskilte samiske interesser som kan bli direkte påvirket av lovgivning eller tiltak» og i veilederen s. 16 fjerde avsnitt uttales det at “[i] konkrete inngrepssaker vil det derimot være naturlig å konsultere med de enkelte rettighetshaverne, normalt representert ved det enkelte reinbeitedistrikt.”

Noen nærmere presiseringen av innholdet i konsultasjonsplikten med private parter, spørsmål om tidsbruk, kostnadsdekning¹⁶⁸ eller forholdet mellom de ulike subjektene¹⁶⁹ er fraværende.

Det kan for det andre spørres om hvilke krav som må stilles til konsultasjonspliktens innhold etter ILO-konvensjonen artikkel 6 bokstav a. Det går her frem at statene er forpliktet til å konsultere gjennom «appropriate procedures». Samerettsutvalg II sammenfattet det slik:

«Oppsummeringsvis innebærer retten til å bli konsultert at en urfolksgruppe som et planlagt tiltak kan få direkte betydning for, har krav på å delta aktivt i beslutningsprosessene frem mot iverksettelsen av tiltaket, og slik at gruppen har en reell mulighet til å påvirke beslutningens innhold. Konsultasjonene må være lagt opp slik at de er et egnet redskap for å oppnå enighet om det aktuelle tiltaket. Deltakerne på begge sider må ta del i prosessen med dette før øyet, men uten at det er noe krav at enighet må oppnås. Det er heller ikke noe krav at urfolket må gis avgjørende innflytelse på sakens utfall gjennom en vetorett eller liknende.»¹⁷⁰

Konsultasjonsplikten er en rådføringsplikt som strekker seg utover og supplerer den alminnelige høringsprosessen. Rådføring innebærer noe mer enn en ren uttalelsesrett ved høring og forutsetter en mer aktiv deltakelse. Partene i konsultasjonsprosessen skal gjøres kjent med hverandres synspunkter og vurderinger med sikte på å oppnå en felles enighet.¹⁷¹ Hvilke krav som må stilles til konsultasjonen må vurderes fra sak til sak. Eksempelvis må det stilles strengere krav til konsultasjon med et berørt reinbeitedistrikt eller siida der en kraftutbyggingssak rammer denne gruppen spesielt hardt.

¹⁶⁸ NOU 2007: 13 B s. 895 trekker frem at det vil være aktuelt at «staten eller andre offentlige myndigheter bistår konsultasjonsparten gjennom økonomiske tilskudd eller på annen måte» når det er snakk om private rettighetshavere. Dette spørsmålet er imidlertid ikke løst i konsultasjonsavtalene.

¹⁶⁹ Hvorvidt både siidaer og reinbeitedistrikt må konsulteres og hvordan interessekonflikter skal håndteres er ikke berørt i konsultasjonsavtalene.

¹⁷⁰ NOU 2007: 13 s. 824.

¹⁷¹ Veilederen s. 11 tredje avsn. flg. og Selfors (2014) s. 46-70.

På hvilken måte konsultasjonsplikten utgjør selvstendige saksbehandlingskrav ved siden av høringsprosessen kommer ikke klart frem av gjeldende regelverk. Gjennomgangen viser utydelige rammer for konsultasjonsprosessen, spesielt med hensyn til private rettighetshavere i reindriften. Samerettsutvalg II konkluderte med at konsultasjonsplikten burde få «en nærmere lovregulering». ¹⁷² En lovfesting vil bidra til en tydeligere og styrket saksbehandlingsprosess som sikrer at tiltak ikke kommer i konflikt med det materielle vernet av reindriftsareal etter ILO-konvensjonen 169 og SP artikkel 27.

3.3.6.4 Avslutning

Det er behov for nærmere bestemmelser om gjennomføringen av konsultasjoner med private rettighetshavere i reindriften som reinbeitedistrikter og siidaer. Verken 2005-avtalen, veilederen eller 2009-avtalen tar opp hvordan denne konsultasjonen kan eller skal foregå. I retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk på side 52 fjerde avsnitt utgitt av Miljøverndepartementet og OED i 2007 uttales det at:

«Når det konsulteres med reindriftsnæringen eller andre berørte samiske interesser som for eksempel samiske utmarksutøvere skal man følge de samme prinsipper som gjelder for konsultasjoner med Sametinget.»

De særlige forholdene i reindriften, med flere lag av kollektive rettigheter, gjør at innholdet i konsultasjonsplikten vanskelig lar seg bestemme ut fra konsultasjonsavtalene med Sametinget alene. Aktuelle og praktiske spørsmål som for eksempel hvor, når og hvordan konsultasjonene skal foregå, og ikke minst når de skal avsluttes, er ikke regulert i avtalene. Dette kan føre til varierende praksis og uforutsigbarhet.

NVE uttrykker usikkerhet og uttaler blant annet at «[r]ammene for konsultasjoner, både hva gjelder innhold og gjennomføring er i liten grad konkretisert, og dette gjør etter NVEs oppfatning prosessen ressurskrevende for alle involverte.» ¹⁷³ Konsultasjonene skal fokusere på klargjøring av interessekonflikter knyttet til tiltaket og ikke dreie seg om avklaring av konsultasjonsinstituttet i seg selv. Det er behov for en nærmere avklaring av hvilket nivå i reindriften konsultasjonenes skal foregå på, hva som er gyldig representasjon og hvilke kostnader som skal dekkes av staten. ¹⁷⁴ NVE har ved flere anledninger også tatt opp behovet for avklaring av konsultasjonsordningen ved behandlingen av enkeltvedtak og forholdet til

¹⁷² NOU 2007: 13 s. 825 og 880-882.

¹⁷³ Bakgrunn for vedtak anleggskonsesjon 420Kv kraftledning Balsfjord – Hammerfest 2. mai 2012 NVE 200702890-385 kn/ihw s. 159 første setning.

¹⁷⁴ *Ibid.* s. 159 andre avsn. siste punktum.

lovens øvrige saksbehandlingskrav.¹⁷⁵ I brev fra NVE til OED¹⁷⁶ reises blant annet spørsmål om «det er den enkelte siida eller distriktsstyret som er part ved konsultasjon.» I svarbrevet¹⁷⁷ uttales det at:

«Det kan [...] ikke sies noe generelt om hvilket nivå i reindriften som er korrekt konsultasjonspart (distriktsstyret eller en siida), men det må vurderes konkret i den enkelte sak. Utgangspunktet for den konkrete vurderingen er hvem som er rettighetshaver i området og hvem som blir mest berørt av tiltaket.»

Uttalelsene fra ovenfor er, etter mitt syn, korrekte i sitt innhold, men mangler en nærmere presisering av hvordan konsultasjonen med flere rettighetshavere skal foregå. Et område kan eksempelvis benyttes som et gjennomflyttingsareal for en rekke grupper og som fast beiteareal for andre. Skal alle gruppene konsulteres eller bare distriktsstyret i reinbeitedistriktet hvor arealet ligger? I svarbrevet tilføyes det avslutningsvis at:

«Det forutsettes at distriktsstyret og siidaen avklarer internt hvem som er den rette konsultasjonspart for den aktuelle saken.»

En konkret avklaring internt forutsetter faste retningslinjer og kriterier for vurderingen. Dette bør utredes nærmere på myndighetenes initiativ. Etter mitt syn bør konsultasjonsplikten tilpasses de ordinære saksbehandlingskravene ved å innlemmes i lovgivningen.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Mail fra NVE av 2. mai 2014.

¹⁷⁶ Brev fra NVE til OED av 24. september 2009.

¹⁷⁷ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til OED av 25. november 2009.

¹⁷⁸ En arbeidsgruppe med medlemmer fra flere departementer jobber nå med oppfølgingsarbeidet etter NOU 2007: 13. I juni 2012 ble det innledet konsultasjoner med Sametinget som en del av forslaget til Samerettsutvalget om en egen saksbehandlings- og konsultasjonslov, se regjeringen.no(konsultasjon).

4 Avtaler om erstatning

4.1 Innledning og problemstillinger

Historisk har synet på reindriften som en kollektiv rettighet begrenset enkeltpersoner eller mindre grupper (siidaer) fra å gjøre krav gjeldende ved kraftutbygging i reinbeiteområder. Frem til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2000 s. 1578 (Seiland) har det i all hovedsak vært reinbeitedistriktene som har representert reindriftsrettighetene.¹⁷⁹ Den rettsutviklingen som har skjedd siden Seilanddommen tilsier at synet på reinbeitedistriktet som den primære og eneste forvalter av reindrifts-samiske bruksrettigheter ikke lenger kan opprettholdes og dette reiser nye problemstillinger om representativitet og virkningen av avtaler.¹⁸⁰

Spørsmålet om avtalekompetanse ble ansett som tvilsomt også i forarbeidene til reindriftsloven av 2007. I Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) på side 34 uttalte departementet at det i løpet av de siste årene har «skjedd en utvikling med frivillig avståelse av reindriftsrettigheter mot vederlag» og at dette spesielt har skjedd i «tilknytning til utbygging av vindmølleparker». De problemstillingene som ble trukket frem i forarbeidene var for det første «hvem som har kompetanse til å inngå avtaler med bindende virkning for øvrige reindriftsberettigede» og for det andre om «midlene skal inngå i reindriftsfondet.» Departementet konstaterte at «spørsmålet om kompetanse til å inngå slike avtaler både er lite utredet og rettslig komplisert.» LMD konkluderte dermed med at det derfor ville bli «tatt initiativ til å få denne problemstillingen nærmere utredet.»

Departementet tok av uvisse årsaker aldri initiativ til å få problemstillingene nærmere utredet etter uttalelsene i lovproposisjonen.¹⁸¹ Spørsmålene om «hvem som har kompetanse til å inngå avtaler med bindende virkning for øvrige reindriftsberettigede som blir berørt» og hvordan «de midler som tilføres reindriften gjennom avtalen» skal forvaltes er fremdeles ikke utredet, men spørsmålene er bare blitt mer aktuelle etter vedtakelsen av den nye reindriftsloven. Dette gjør denne avhandlingen særlig interessant og aktuell for alle parter involvert i frivillige avtaler om erstatning for inngrep i reindriftsrettigheter ved kraftutbygging. Hvordan skal rettighetsforholdene i reindriften håndteres etter 2007-loven og utviklingen i rettspraksis?

¹⁷⁹ Ravna (2008) s. 371-389 og note 216 nedenfor. Også før 1978-lovens § 8 andre ledd om distriktsstyrets representasjonsrett var det ofte distriktene som representerte beiterettighetene ved inngrep, jf. Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga) og Rt. 1968 s. 394 (Brekken), jf. 1933-lovens § 14.

¹⁸⁰ Det foreldede synet på at bare distriktsstyret kan representere bruksrettighetene kommer blant annet til uttrykk i Arnesen (1988) s. 67 se også note 216. Se om siidaen som rettighetshaver under punkt 2.2 og 2.4.3 ovenfor.

¹⁸¹ Se note 5 ovenfor.

I Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) reiser LMD også spørsmål om områdestyrene har kompetanse til å inngå bindende avtale om reindrifftsrettigheter.¹⁸² Med lov om endringer i reindrifftsloven av 14. juni 2013 nr. 45 ble områdestyrene avvirket og områdestyrets oppgaver er nå lagt til fylkesmannsembetene.¹⁸³ Etter tidligere lovgivning og reindrifftsloven av 2007 er områdestyrene, nå fylkesmannsembetene, tillagt en rekke forvaltningsmessige oppgaver. Fylkesmannen skal i dag blant annet godkjenne distriktets bruksregler og kan fastsette beitetider, jf. reinv. §§ 58 og 61 første ledd. Kompetansen må imidlertid avgrenses mot de rent privatrettslige eierbeføyelser som utelukkende utøves av reinbeitedistrikter og siidaer. Det er med andre ord ikke tvilsomt at fylkesmannsembetene ikke kan inngå avtaler med kraftutbygger i egenskap av å være innehaver av privatrettslige eierbeføyelser.¹⁸⁴

Vi skal i punkt 4.3 nedenfor se spesielt på forholdet mellom reinbeitedistrikter og siidaer med hensyn til avtalekompetansen. Hvilket kollektivt beslutningsnivå kan inngå avtaler om erstatning? Både rettspraksis¹⁸⁵ og erfaring viser at siidaer og reinbeitedistrikter kan ha interessemotsetninger. Siidaen kan ha interesse av å fremme egne krav selv om siidaen opererer innenfor, og er en del av, reinbeitedistriktet. Tilsvarende problemstilling vil også kunne dukke opp mellom ulike siidaer som benytter samme område på forskjellige måter og til forskjellige tider.¹⁸⁶

Problemstillinger knyttet til hvordan erstatningsmidler skal forvaltes behandles nedenfor under punkt 4.6. Er det et krav om at midlene skal inn i reindrifftsfond og kan midlene disponeres fritt? Spørsmålet om den enkelte reineier også kan ha en erstatningsrettslig vernet posisjon behandles nedenfor under punkt 4.5.

Kjernen i problemstillingen knytter seg til hvordan kraftutbyggere skal forholde seg når de møter flere rettighetshavere til samme geografiske område.

¹⁸² Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 34.

¹⁸³ Den geografiske inndelingen i samiske regionale reinbeiteområder er likevel beholdt, jf. reinv. § 5. Se nærmere om dette ovenfor under punkt 2.3.

¹⁸⁴ Tilsvarende LF-1999-850 (Frostating).

¹⁸⁵ I RG-2011-1136 (Radaranlegg på Vardfjellet) konkluderte Hålogaland lagmannsrett med at det var nødvendig at de to siidaene i reinbeitedistriktet var representert med hver sin prosessfullmektig. Lagmannsretten uttalte at «[v]idere er det lagmannsrettens vurdering at det i foreliggende sak var en fare for at siidaenes ulike bruk av området kunne medføre interessemotsetning mellom dem. For eksempel kunne det oppstå uenighet om hvordan en eventuell erstatning for merarbeid ved gjerding skulle fordeles i en situasjon hvor siidaene har ulik nytteverdi av gjerdet.»

¹⁸⁶ Som for eksempel til flyttelei, kalvingsland, ulike årstidsbeiter og luftingsplasser.

4.2 Adgangen til avståelse av bruksrettigheter mot vederlag

4.2.1 Problemstilling

Før det foretas en drøftelse av hvem som kan inngå frivillig avtale om avståelse av rettigheter og kompensasjon for inngrep, er det nødvendig å drøfte hvorvidt det ligger begrensninger på omsetningen av reindriftsrettighetene. Reindriftsloven, Grunnloven § 108, ILO-konvensjonen 169 og SP artikkel 27 utgjør alle et vern av det materielle grunnlaget for reindriftssamisk virksomhet og samisk kultur. Kan det ut fra dette utledes en omsetningsbegrensning?

Som vi skal se, er det hovedsakelig avståelse av arealenes anvendelse til annet enn reinbeite det kan ligge omsetningsbegrensninger på. Det må derfor skilles mellom omsetning internt i den samiske reindriften, og avståelse overfor en kraftutbygger.

4.2.2 Avtaler med kraftutbyggere

Ved kraftutbygging i reinbeiteområder må tiltakshaver skaffe seg lovlig adkomst til området ved enten å inngå frivillige avtaler eller innhente ekspropriasjonstillatelse. Dette gjelder like fullt overfor grunneiere som bruksretthavere i reindriften. For å unngå at reindriften blir et rettslig hinder under konsesjonsbehandlingen kan tiltakshaver allerede før søknaden er sendt til NVE ha inngått avtaler om frivillig avståelse av reindriftsrettigheter med utøverne i området. Det første spørsmålet er derfor om arealbruksrettighetene kan avstås uten ekspropriasjonstillatelse.

I reindriftslovens formålsparagraf, § 1 andre ledd andre punktum, går det frem at «[a]nsvaret for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene.» At også innehavere av reindriftsretten er ilagt et ansvar for sikring av arealene medfører at det kan ligge begrensninger for visse disposisjoner som strider mot kravet til «sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet», jf. reinl. § 1 andre ledd, første punktum. Dette vil for det første gjelde for distriktsstyret som skal «ivareta reinbeiteressursene i samsvar med lover og bruksregler», jf. reinl. § 44 første ledd, andre punktum, men også for siidastyrene.

Et generelt forbud mot avståelse av arealbruksrettigheter uten ekspropriasjonsvedtak er imidlertid en så inngripende regulering av den alminnelige avtalefriheten, at det må stilles visse krav til klar og tydelig lovhjemmel. Selv om reindriftslovens formålsparagraf gir uttrykk for en sterk henstilling om sikring av reinbeitearealer – også til utøverne selv – er det vanskelig å tenke seg et generelt forbud som kan sanksjoneres. Reinl. § 1 vil imidlertid kunne

få betydning som tolkningsfaktor ved anvendelsen av annen lovgivning – herunder ved vurdering av om konsesjonstillatelse skal gis.¹⁸⁷

Et annet spørsmål er om staten er folkerettslig forpliktet til å begrense avtalefriheten. Selv om reindriftsloven ikke inneholder et generelt forbud mot avståelse av reinbeiterettigheter ved frivillig omsetning, har staten likevel en selvstendig forpliktelse etter folkeretten til å ivareta reindriftens materielle grunnlag. ILO-konvensjonen 169 artikkel 14 nr. 2 fastsetter at staten skal «guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.» Konvensjonens peker ut «the peoples concerned» som rettighetssubjekt. Ordlyden åpner for at vedkommende folks rett til areal kan ha krav på beskyttelse mot enkeltgruppers eller individers rettslige disposisjoner – selv om den aktuelle disposisjonen foretas av et medlem av vedkommende folk.

FNs Menneskerettskomité har i en tolkningsuttalelse til SP artikkel 27 slått fast at individers rett til å «not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture» etter SP artikkel 27 også innebærer en plikt for staten til å iverksette positive tiltak:

«Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.»¹⁸⁸

Staten har utvilsomt en plikt til å begrense eller nekte inngrep i reinbeiteområder av hensyn til ivaretagelse av samisk kultur. Hvor denne grensen går kan imidlertid ikke besvares på generelt grunnlag.¹⁸⁹ Hvorvidt staten også har en plikt til å direkte begrense frivillig avståelse av beiterettigheter gjennom et salgsforbud, når dette skjer med fullt samtykke fra reindriftsutøverne, er tvilsomt.¹⁹⁰

En praktisk måte ivaretagelse av reinbeiteland kan utføres på, er som tidligere nevnt, gjennom konsesjonsbehandlingen. Dette hindrer imidlertid ikke at innehaverne av bruksrettighetene kan ha inngått frivillig avtale med utbygger allerede før ekspropriasjonstillatelsen foreligger.

¹⁸⁷ I svensk rett har Bengtsson stilt spørsmålet om Sametinget burde ha noe å si for å ivareta fellesinteressene ved frivillige avtaler som samebyen inngår, jf. Bengtsson (2002) s. 58-59.

¹⁸⁸ General Comment No. 23 fra 1994 punkt 6.1. Se om dette i Gauslaa (2007) s.163-164 og Gauslaa (2009) s. 193-194.

¹⁸⁹ Se Ulfstein (2013) s. 6.

¹⁹⁰ Praksis fra FNs Menneskerettskomité viser imidlertid at SP artikkel 27 også kan få anvendelse der interessene til et enkeltmedlem må veies opp mot interessene til gruppen som sådan, jf. Lovelace v. Canada, Communication No. R.6/24/1977 (1981) og Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985 (1988). Se Gauslaa (2014) i note 139 og NOU 2007: 13 s.194-195.

Spørsmålet blir da om konsesjonsmyndighetene har en plikt til å indirekte styre omsetteligheten ved å vurdere inngrepets betydning for en større krets enn innehaverne av bruksrettighetene. Som nevnt ovenfor følger det både av reindriftsloven og folkerettslige forpliktelser at myndighetene har en positiv forpliktelse for å sikre reinbeiteområder. Dette gjelder også for fremtidige generasjoner gjennom en plikt til at «[r]eindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv», jf. reinl. § 1 første ledd, siste punktum og Grunnloven § 108. I tillegg vil konsesjonsmyndighetene ha en plikt til å ta hensyn til «[d]en samiske befolkningen» og «reindriftssamene» som gruppe, jf. reinl. § 4 og kapittel 2 ovenfor. Selv om det vanskelig kan oppstilles absolutte terskler for når konsesjon kan nektes på dette grunnlaget, utgjør de uansett et moment i konsesjonsmyndighetenes helhetsvurdering av om tillatelse bør gis, jf. energiloven § 3-1, jf. § 1-2.

At reindriften arealbruksrettigheter er av en kollektiv karakter innebærer i praksis uansett en sterk begrensning i adgangen til å avstå bruksrettigheter mot vederlag. Når enkeltpersoner ikke kan disponere over rettigheten virker dette som en bremse siden det da blir gruppenivået som er nødt til å bli enige, se nedenfor om beslutningsevnen i siidaer og distriktsstyrer under punkt 4.4. En annen side ved kollektive rettigheter er at også fremtidige medlemmer av gruppen skal beskyttes. Dette kommer særlig til uttrykk i reindriftslovens bestemmelser om opprettelse av reindriftsfond for distriktet og for siidaen, jf. reinl. §§ 47 og 56. Av lovproposisjonen går det frem at i visse tilfeller skal «erstatningsbeløpet (...) dekke ulempene også for fremtidige utøvere. Erstatningen må da forvaltes på en måte som ikke bare kommer nåværende brukere til gode.»¹⁹¹ Bestemmelsene om reindriftsfond ivaretar interessene til fremtidige reindriftsutøvere, men gir likevel ikke den mest effektive rettslige beskyttelsen av selve arealet som reindriften utøves på, se nærmere nedenfor under punkt 4.6.

Allmenningsretten er, som reindriftsretten, preget av kollektive rettigheter der hensynet til fremtidige medlemmer av rettighetsgruppen er fremtredende. Bygdeallmenningsloven § 2-3 inneholder nettopp et generelt forbud mot salg av bruksrettigheter i allmenningen. Prinsippet i allmenninger om bevaring av rettighetene kom til uttrykk i den nå opphevede NL 3-12-1¹⁹², men fremgår i dag av bygdeallmenningsloven § 3-2 der forvaltningen av bygdeallmenningen skal «ha som alminnelig siktemål å opprettholde allmenningen som en fellesressurs for de eiendomsberettigede og bruksberettigede». De samme hensyn som begrunner et salgsforbud i allmenningsretten gjør seg på samme måte like sterkt gjeldende i reindriftsretten. I reindriftsretten kommer i tillegg hensynet til og statens positive forpliktelse til bevaring av det

¹⁹¹ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 68.

¹⁹² «Saa skal Alminding være, saasom haver været af gammel Tid, baade det øverste og yderste», sitert etter Falkanger (2009) s. 21.

materielle grunnlaget for utøvelse av en kultur, jf. Grunnloven § 108, ILO-konvensjonen 169 og SP artikkel 27.

I tilfeller der det foreligger en ekspropriasjonstillatelse vil virkningene for reindriften og det rettslige vernet etter intern rett og folkeretten allerede være vurdert av myndighetene. Hensynene, nevnt ovenfor, som taler mot en fri omsettelighet av beiterettigheter vil dermed ikke gjøre seg gjeldende når det foreligger en ekspropriasjonstillatelse. Prosessøkonomiske hensyn taler også for at rettighetshaverne fritt kan inngå avtaler med kraftutbygger i stedet for et kostnadskrevende erstatningsskjønn for domstolen. Salgsadgang ved ekspropriasjonsvedtak er også løsningen som er valgt for salg av grunn i en bygdeallmenning med det forbehold at inngrepet «ikke i vesentlig grad medfører innskrenkninger i bruksrettene» eller at det gis samtykke fra samtlige bruksrettshavere, jf. bygdeallmenningsloven § 1-2 andre ledd.

Det ligger i dag visse begrensninger på adgangen til avståelse av bruksrettigheter i reindriften siden bruksrettighetene ligger på gruppenivå. Det skjer også en indirekte kontroll gjennom myndighetenes konsesjonsbehandling. Spørsmålet om reindriftsrettighetenes omsettelighet er imidlertid ikke tatt opp verken av Reindriftslovutvalget eller departementet i forbindelse med reindriftsloven av 2007. Det er her behov for en diskusjon av omsettelighet på bakgrunn av reindriftslovens formål, Grunnloven § 108¹⁹³ og internasjonale forpliktelser.¹⁹⁴

4.2.3 Omsettelighet innad i reindriftnæringen

I hvilken grad siidaandeler eller tilgangen til reinbeiteland kan omsettes innad i reindriftnæringen ble ikke tatt direkte stilling til av Reindriftslovutvalget eller departementet ved vedtakelsen av 2007-loven. Reindriftsloven av 2007 inneholder imidlertid bestemmelser om generasjonsskifte og overføring av siidaandeler innad i familien, jf. reinl. § 12.

Kan en siidaandelshaver selge retten til medlemskap i siidaen til andre personer i reindriften? Ved avhending til andre personer i reindriften tilsier den alminnelige avtalefrihet og reindriftslovens system at det foreligger en rett til å omsette rettigheter med de begrensninger som følger av reindriftsloven. En salgsrett vil også være i samsvar med ILO-konvensjonen 169 artikkel 17 nr. 1 som bestemmer at:

«Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.»

¹⁹³ Se nærmere om Grunnlovsvernet i Skogvang (2009) s. 179-194.

¹⁹⁴ En slik omsetningsbegrensning finner man eksempelvis i svensk rett, jf. rennäringslagen § 26 der reindriftsretten bare kan oppheves for områder når de trengs til formål som nevnt i expropriationslagen. Se også Bengtsson (2004) s. 56 og Högsta Domstolens dom av 27. april 2011 s. 15 (Nordmalingsmålet).

ILO-konvensjonen angir med dette en plikt til å respektere ordninger for overdragelse som følger av reindriftsamenes rettsoppfatning. Omgrupperinger er et kjennetegn ved samisk reindrift og flokkstørrelser kan veksle i løpet av året.¹⁹⁵ Det følger altså av reindriftssamenes tradisjon at medlemskap og andeler i flokkfellesskapet kan være gjenstand for en viss omsetning.¹⁹⁶

Etter reinl. § 11 andre ledd kreves det enstemmighet av siidaandelene i en siida for at det skal kunne etableres en ny siidaandel. Dette av hensyn til det nære arbeidsfellesskapet siidaen utgjør, og til at tilgangen til beiteareal er begrenset. Et unntak fra kravet til enstemmighet er imidlertid reinl. § 15 som gir siidaandelslederen rett til å overføre sin andel til personer som oppfyller vilkårene i reinl. § 9 og § 15. Det fremgår der at siidaandelen bare kan overføres til personer som har «deltatt i alle sider av arbeidet i reindriften sammen med lederen i minst tre år», jf. reinl. § 15 andre ledd. Dette er av hensynet til de andre reineierne i siidaen. Et annet spørsmål er om siidaandelene står fritt til å avtale forkjøpsretter. Etter mitt syn vil det være adgang til det så lenge reindriftslovens forutsetninger om samtykke og kravene til siidaandelshaveren er oppfylt.¹⁹⁷

I neste nivå blir spørsmålet om siidaer og reinbeitedistrikt kan inngå avtaler om fordeling av beite og om siidaer som ønsker å avvikle driften kan avhende bruksrettighetene til andre grupper. Dette blir et spørsmål om hvem beiteretten ligger til og om den som inngår avtalen har de nødvendige fullmakter eller lovhjemmel. I prinsippet blir drøftelsen tilsvarende som for avhendelse til kraftutbyggere og det vises derfor til neste kapittel. Med hensyn til interne avtaler om fordeling av beiteland og samarbeid mellom driftsgrupper (siidaer) fremgår det imidlertid klart av reinl. § 42 tredje ledd at «[d]istriktsinndelingen er ikke til hinder for samarbeid mellom reindriftsutøvere på tvers av distriktsgrensene, så sant et slikt samarbeid ikke går ut over andre reindriftsutøvers rettigheter.» Grupper av reindriftsutøvere, som innehar av særskilte rettigheter, står med andre ord fritt til å disponere over sine arealbruksrettigheter uavhengig av den offentlige reguleringen.

¹⁹⁵ NOU 2001: 34 s. 267.

¹⁹⁶ Dette er også lagt til grunn i underrettspraksis, jf. TINFI-2011-191891.

¹⁹⁷ Se diskusjon om omsetning i Jonassen/Kalstad (2003) kap. 7.7.

4.3 Hvem må kraftutbyggeren inngå avtale med?

4.3.1 Innledning

Når kraftselskapet har fått konsesjon må det inngås frivillige avtaler med alle rettighetshaverne i området.¹⁹⁸ Avtalene kan inneholde erstatning for tap, ulemper og skader, men også en plikt til avbøtende tiltak og tilpasninger.

I reindriften finner vi en rekke grupper som i mange tilfeller benytter det samme området til ulike formål på ulike tidspunkt av året. Det kan dreie seg om sommersiidaer, vintersiidaer og siidaer som slår seg sammen for å utnytte andre typer årstidsbeiter. I tillegg kommer mer arealspesifikk utnyttelse som parringsområde, kalvingsland, luftings- eller merkeplass. Endelig er bruk av arealene som et gjennomflyttingsområde aktuelt i mange saker. En arbeidsgruppe nedsatt av LMD pekte, i 2006, på at avtaler om avståelse av beiterett i et område mot økonomisk kompensasjon ikke alltid kommer de rette vedkommende til gode.¹⁹⁹ Arbeidsgruppen uttalte da at «det kan stilles spørsmål om den erstatningsansvarlige skal anses å ha betalt med befriende virkning dersom midlene ikke tilkommer de som har hatt de reelle økonomiske tapene.»²⁰⁰ Spørsmålet om private avtaler som begrenser den kollektive retten til reindrift ble imidlertid ikke behandlet i rapporten siden LMD, ifølge rapporten, skulle se nærmere på dette.²⁰¹ Må kraftutbyggeren inngå avtale med alle siidaene som benytter området eller kan distriktsstyret representere disse rettighetene?

Under punkt 4.3.4 nedenfor behandles hvilket kollektivt beslutningsnivå eller gruppe som kan inngå avtaler og punkt 4.3.5 og 4.3.6 behandler særlig siidaens adgang til å inngå avtaler.

4.3.2 Historisk bakgrunn

4.3.2.1 *Synet på reindriftenes rettsgrunnlag*

Det har vært et skiftende syn på det rettslige grunnlaget til reindriftssamenes rettigheter siden 1800-tallet og frem til i dag. Dette har også påvirket hvordan domstoler og myndigheter har vurdert rettighetshaversiden. Før vedtakelsen av 1933-loven var det rådende synet at reindriftsrettighetene var ekspropriasjonsrettslig vernet med grunnlag i alders tids bruk.²⁰² Gradvis festet det seg en oppfatning av at reindriftssamenes rettigheter ikke hadde noen rettslig beskyttelse overfor det øvrige samfunnets interesser – og da særlig datidens behov for oppdyrking og bureisingsbruk. Også i rettspraksis kom dette til uttrykk gjennom Rt. 1931 s.

¹⁹⁸ Alternativet er å foreta en ekspropriasjon, men spørsmål som bare knytter seg til ekspropriasjonsprosessen holdes utenfor her.

¹⁹⁹ LMD (2006) s. 19.

²⁰⁰ *Ibid.* s. 29.

²⁰¹ *Ibid.* LMD har per i dag ikke foretatt ytterligere utredninger om dette spørsmålet.

²⁰² Bull m.fl. (2001) s. 269, Bull (1997) s. 37-42, særlig s. 41, Ravna (2008) s. 331-359, og Bull/Smith (2014).

57 (Dergafjell) og Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell).²⁰³ Det ble i denne tiden både i rettspraksis og fra myndighetshold lagt til grunn at reindriftssamenes rett var en «uskyldig nyttesrett», som tilsvarer det vi i dag kaller allemannsrettigheter.

Med avgjørelsen i Rt. 1968 s. 394 (Brekken) kom den første Høyesterettsavgjørelsen som klart tilbakeviste oppfatningen av reindriftssamenes rettigheter som en uskyldig nyttesrett.²⁰⁴ Høyesterett fulgte senere opp dette synet på samenes reindriftsrettigheter i blant annet Rt. 1968 s. 429 (Altevaan II), Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga), Rt. 1979 s. 1283, Rt. 1982 s. 241 (Alta), Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell) og Rt. 2001 s. 769 (Selbu).

Selv om reindriften etter rettspraksis allerede fra 1968 utvilsomt var ekspropriasjonsrettslig vernet, var det imidlertid under arbeidet med den nye reindriftsloven av 1978 uenighet mellom departementet og lovkomiteen om rettighetene var uttømmende regulert i lovgivningen eller om rettighetene også hadde grunnlag i alders tids bruk.²⁰⁵ På grunn av uenigheten ble spørsmålet om reindriftens rettslige grunnlag ikke besvart i lovteksten, men departementets uttalelser i forarbeidene om at rettighetene var uttømmende regulert i loven, fikk konsekvenser i rettspraksis.²⁰⁶ Først med en lovendring i 1996 ble synet på reindriftens rettsgrunnlag som uavhengig av loven gitt sin fulle tilslutning i forarbeidene.²⁰⁷

Rettstilstanden var med dette avklart både i rettspraksis og hos myndighetene. Med vedtakelsen av 2007-loven kom synet på reindriftens rettsgrunnlag, som uavhengig av den til enhver tid gjeldende lovgivningen, inn i lovteksten, jf. reinl. § 4.

4.3.2.2 Utviklingen i synet på hvem som er rettighetshaver

Det er ikke bare synet på reindriftens rettslige grunnlag som har vært gjenstand for vekslende oppfatninger og diskusjon. Også spørsmålet om hvem som utgjør selvstendige rettighetshavere for de ekspropriasjonsrettslig beskyttede rettighetene har vært – og er ennå – en utfordrende problemstilling. Gjennom lovgivning, rettspraksis og juridisk teori har det imidlertid utviklet seg en forståelse av siidaen som den primære rettighetshaver til de reindriftsmessige beiterettighetene. Vi skal se på noen illustrerende rettsavgjørelser og uttalelser fra lovgiverhold.²⁰⁸

²⁰³ Omtalt i Ravna (2008) s. 349-353.

²⁰⁴ Dommen s. 401.

²⁰⁵ Ravna (2008) s. 66-68 og s. 364-367 og Bull (1997) s. 35-37.

²⁰⁶ Se Rt. 1979 s. 1283 (Kåfjord) kommentert av Ravna (2008) s. 69-70.

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 28 (1994-1995) s. 28.

²⁰⁸ For en bredere og generell gjennomgang kan det vises til Ravna (2008) s. 359-390, Bull/Smith (2014) og Bull m.fl. (2001) s. 266-278.

De grunnleggende avgjørelsene Rt. 1968 s. 394 (Brekken) og Rt. 1968 s. 429 (Altevann II) la rettighetene til gruppenivå – henholdsvis «samene i Riast-Hyllingen reinbeitedistrikt»²⁰⁹ og «lappbyene Talma og Saarivuoma». ²¹⁰ Et viktig poeng som fremgår av premissene til Rt. 1968 s. 429 er at kravet fra lappbyene ikke ville medføre at andre grupper med rettigheter i området skulle være «avskåret fra å gjøre sine krav gjeldende», jf. side 439 i dommen.

I Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga) var spørsmålet om reineiere representert av fem ulike reinbeitedistrikter kunne kreve erstatning for anleggelse av en 300 kV kraftledning gjennom deres områder. Høyesterett stadfestet overskjønnet for så vidt det gjaldt erstatning til hvert reinbeitedistrikt for skader og ulemper som anlegget medførte i anleggstiden og frem til tre år etter anleggets ferdigstillelse. Kravet om erstatning for tapt beiteland fikk ikke medhold i Høyesterett.

Førstvoterende i Røssåga med et flertall på til sammen tre dommere uttalte på side 1033 i dommen at «det som har erstatningsrettslig vern ved ekspropriasjon, er samenes reindrift som næring. Det er selve reindriftnæringen med dens tradisjonelle og karakteristiske trekk i samenes livsform og livgrunnlag som er gitt rettslig anerkjennelse og beskyttelse.» Disse generelle uttalelsene gjør det vanskelig å identifisere de beskyttede rettighetshaverne. Hvem, eller hvilke grupper skal ivareta disse rettighetene og mot hvor stort areal skal inngrepet vurderes?

Førstvoterende regnet ikke det direkte arealtapet som et inngrep i samenes «rett til reindrift som næring og næringsgrunnlag» siden det dreide seg om et «meget begrenset areal innenfor store områder»,²¹¹ men erstatning for skader og ulemper ble imidlertid utmålt for hvert reinbeitedistrikt. Førstvoterende tok med dette ikke direkte stilling til hvem som er erstatningsberettiget for tap av beiteland og heller ikke for hvor stor krets av utøvere og areal tålegrensen og tilpasningsplikten skal vurderes mot.

Annenvoterende i Røssåga, med tilslutning fra én av de øvrige dommerne, konkluderte med at inngrepet overhodet ikke var erstatningsbetingende siden det dreide seg om «tillempninger innenfor et i og for seg opprettholdt næringsvolum», jf. dommen side 1036. Annenvoterende

²⁰⁹ Rt. 1968 s. 394 på side 404.

²¹⁰ Med den svenske rennäringslagen av 1971 tok begrepet «sameby» over for «lappby». Organiseringen i samebyer er i Sverige en tvungen organisasjonsform og reindriftnæringen følger en noe annen organisatorisk modell enn i Norge, se nærmere i Bengtsson (2004) s. 66-68. De svenske lappbyene, nå samebyer, tilsvarer i all hovedsak de norske reinbeitedistriktene, jf. Allard/Labba-Oskal (2011) s. 227.

²¹¹ Dommen s. 1034.

påpeker videre et utpreget kjennetegn ved kollektive rettigheter generelt, så vel som reindriftsretten, at det ikke er «den enkeltes beføyelse som [er] utslag av en bruksrett eller servitutt eller annen individuell og eksklusiv rettighetsbeføyelse.» Det er gruppen som den enkelte tilhører som har bruksrettigheter av eksklusiv karakter på lik linje med servitutter.²¹² Videre på side 1035 uttrykker annenvoterende at han «lar det stå åpent hvem som til enhver tid er bærere av og kan representere hele det retts gode som er beskyttet.» Røssågdommen er blitt vist til i en rekke etterfølgende avgjørelser av Høyesterett og har lenge hatt funksjon som et prejudikat for spørsmål om inngrep i reinbeiteområder.²¹³ Spørsmålet om hvem som er bærere av rettighetene og rettighetenes karakter har imidlertid vært lite berørt i Høyesterettspraksis. Reindriften beskrives altså som en kollektiv rettighet, men uten at det tas nærmere stilling til hvem som er rettssubjekt.

Røssågdommen (Rt. 1975 s. 1029) og andre avgjørelser²¹⁴ avsagt under 1933-lovens regime tok utgangspunkt i distriktet som representativt organ for bruksrettighetene. Dette henger nok sammen med at 1933-lovens § 14 andre ledd gav distriktsformannen en begrenset rett til å representere «reinbeitedistriktets flyttlapper».²¹⁵ Med reindriftsloven av 1978 § 8 andre ledd fikk distriktsstyret en lovhjemlet rett til å representere reieneierne i distriktet mer generelt i «felles anliggender.» Dette styrket reinbeitedistriktets rolle som privat rettssubjekt i reindriften og det kom følgelig en rekke avgjørelser der distriktet som sådan representerte rettighetene som part for domstolen.²¹⁶ Reinbeitedistriktets status som rettighetssubjekt gjaldt både ved erstatningsutmåling til reindriften ved inngrep i reinbeiteområder og ved tvist med grunneiere om rekkevidden av reindrift i området.

²¹² Bull (1997) s. 50.

²¹³ Rt. 1985 s. 532 (Mauken), Rt. 1986 s. 364 (Ailegas), Rt. 1986 s. 1370 og Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden), Rt. 2000 s. 1578 (Seiland).

²¹⁴ Se også Rt. 1979 s. 492 (Varfjell/Stifjell)

²¹⁵ Etter 1933-loven § 14 andre ledd kunne distriktsformannen i utgangspunktet bare representere reieneierne med «hensyn til ansvar for skade ved rein».

²¹⁶ I tillegg til de avgjørelser som allerede er nevnt i teksten kan det også vises til følgende avgjørelser der reinbeitedistriktet alene har representert reindriftsrettighetene i distriktet ved inngrep og tvist om beiterettigheter: Rt. 1979 s. 1283 (Kåfjord), RG-1981-382 (Hammerfest herredsrett), RG-1984-570 (Hålogaland), RG-1986-385 (Hålogaland), RG-1992-94 (Frostating), LH-1993-211 (Hålogaland), RG-1995-812 (Frostating), LH-1995-213 (Hålogaland), LH-1995-312 (Hålogaland), RG-1998-1106 (Frostating), LH-1996-550 (Hålogaland), Rt. 1996 s. 1122, RG-1997-1361 (Hålogaland), LH-1997-784 (Hålogaland), RG-2000-573 (Hålogaland), RG-2004-52 (Senja tingrett), RG-2002-303 (Hålogaland), LH-2003-767 (Hålogaland), RG-2007-449 (Indre Finnmark tingrett), LH-2004-2789 (Hålogaland), LH-2004-30215 (Hålogaland), LH-2008-26982 (Hålogaland), RG-2009-936 (Hålogaland), LH-2009-133706 (Hålogaland), LF-2010-15217 (Frostating), RG-2011-1121 (Hålogaland), LH-2012-2580 (Hålogaland), LH-2013-162742 (Hålogaland), LH-2014-143122 (Hålogaland) og LF-2014-72151 (Hålogaland), se også nedenfor under note 218.

I Rt. 1985 s. 532 (Mauken) representerte Mauken reinbeitedistrikt reieneierne i distriktet ved krav om erstatning fra Forsvaret for skade og ulemper under bruk av skytefelt. Det fremgår av avgjørelsen på side 532 at «samefamiliene Oskal og Sokki [slo] seg ned i distriktet med sine rein, visstnok med samtykke av lappefogden i Troms. Det er bare Oskal-gruppen som har beitet i og i nærheten av Mauken skyte- og øvelsesfelt.» Det var derfor først slik at «Oskal-gruppen ved stevning av 12. desember 1979 reiste søksmål mot staten v/Forsvarsdepartementet», men «[s]enere ble partsbetegnelsen på saksøkersiden endret til Mauken reinbeitedistrikt ved tillitsmannsutvalgets formann.» Det skiftende partsforholdet i denne saken illustrerer spenningen mellom siidaenes grupperettigheter mot reinbeitedistriktets lovhjemlede kompetanse. Det kan spørres om reinbeitedistriktet i denne saken var riktig subjekt når inngrepet først og fremst kun rammet én av de to siidaene innen distriktet. Tilsvarende situasjoner, der distriktet har bestått av flere siidaer som har blitt rammet, finner vi i Rt. 1986 s. 364 (Ailegas), Rt. 1986 s. 1370 (Porsangermo) og Rt. 1982 s. 241 (Alta).²¹⁷

I rettsavgjørelser, der det først og fremst har vært tvist om i hvilken utstrekning det er reinbeiterettigheter i et område, er det også distriktet som i all hovedsak har vært angitt som part.²¹⁸ Avgjørelsen i Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen) utgjør imidlertid et unntak fra dette utgangspunktet der fire parter var angitt med navn. Tre av partene var i familie (far og to sønner) mens den siste parten var fra annen familie. Dette skyldes nok hovedsakelig at Trollheimen lå utenfor reinbeitedistriktene og dermed manglet et representativt organ, jf. avgjørelsen side 1229.²¹⁹

Høyesterettspraksis viser at det særlig etter vedtakelsen av 1978-loven har vært tatt utgangspunkt i reinbeitedistriktet som rettssubjekt for reindriftsrettigheter selv om også reieneiere og siidaer i enkelte tilfeller har vært representert.²²⁰ På tross av at siidaene hele tiden har utgjort beitefellesskapet, festet synet på reinbeitedistriktet som eneste rettighetshaver seg hos forvaltningen²²¹ og det kommer også til uttrykk i eldre juridisk teori²²².

²¹⁷ Bull m.fl. (2001) omtaler de to førstnevnte på s. 273-274. I Rt. 1982 s. 241 (Alta) ble enkelte siidaer tilkjent særskilt erstatning. Påstanden til de reinbeiteberettigede lød imidlertid på at “[e]rstatningsbeløpet innbetales til dertil opprettet fond som disponeres av partenes distriktsformenn i fellesskap” og det ble derfor ikke fastsatt erstatning for hver enkelt siida.

²¹⁸ Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell), Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden) og Rt. 2001 s. 769 (Selbu).

²¹⁹ Trollheimen ligger i dag utenfor det samiske reinbeiteområdet og reindriften foregår med grunnlag i avtaler med grunneiere og ekspropriasjonsvedtak, jf. lov av 21. desember 1984 nr. 101.

²²⁰ Se note 216 og 225 for eksempler fra underrettspraksis. Uttalelsene i RG-1986-385 (Hålogaland) på s. 389-390 er treffende for synet på reindriftsrettighetene som fremgår av rettspraksis fra denne tiden: «[d]et er ikke den enkelte reieneiers tap etter en intern bruksordning som gis erstatningsrettslig vern.»

²²¹ I forslag til ny distriktsinndeling i Finnmark, Reindriftsadmin. (1994) s. 108, uttaler en arbeidsgruppe oppnevnt av reindriftsadministrasjonen at «ingen individer eller grupper har særlige eller subjektive

Den første anerkjennelsen av siidaer som gruppe i lovverket kom med en lovendring av reindriftsloven i 1996.²²³ Etter lovendringen fulgte det av 1978-loven § 2 andre ledd, andre punktum at Reindriftsstyret kunne «foreta inndeling av et reinbeitedistrikt i beitesoner for bestemte siidaer eller driftsenheter, eller pålegge områdestyret å gjøre dette.» Videre gikk det frem at det også skulle tas hensyn til «sedvanemessig beitebruk så langt dette lar seg forene med en forsvarlig og hensiktsmessig samlet løsning.» Begrunnelsen bak innføringen var hensynet til «den tradisjonelle organiseringen av samiske samfunn».²²⁴ Sedvanemessige beiteforhold fikk med dette økt oppmerksomhet i regelverket, men var fremdeles underordnet en «forsvarlig og hensiktsmessig løsning.»

Med avgjørelsen i Rt. 2000 s. 1578 (Seiland) ble siidaen som gruppe for første gang alene ansett som rettssubjekt ved inngrep i reinbeiteområde til kraftformål.²²⁵ I denne saken var spørsmålet om én av tre siidaer innenfor reinbeitedistrikt 24A Seiland Vest kunne kreve erstatning for tap og ulemper i forbindelse med regulering av Oldervikvannet på Seiland. Uten å gå nærmere inn på vurderinger av rettighetsforholdene i reindriften slo førstvoterende fast at:

«I dette tilfellet rammer inngrepet bare en gruppe av reindriftsutøvere i distriktet, og da må denne gruppen ha adgang til å fremme erstatningskrav.»²²⁶

Høyesterett legger med dette til grunn at det vil kunne være lag med kollektive rettigheter som ligger et nivå under reinbeitedistriktet og som må avgrenses mot reinbeitedistriktets interesser,

rettigheter» og at det er distriktets reineiere i fellesskap som er bærere av reindriftsretten. Dette er i dag ikke det rådende synet i forvaltningen.

²²² Arnesen (1988) s. 67 la til grunn at bare distriktsstyret kunne representere reindriftsfellesskapet privatrettslig.

²²³ Ot.prp. nr. 28 (1994-1995).

²²⁴ Ot.prp. nr. 28 (1994-1995) s. 39.

²²⁵ Underettspraksis viser at siidaen tidligere ikke ble akseptert som rettighetshaver til reinbeiteareal, men at de til en viss grad kunne bli tilkjent erstatning for merarbeid og ulemper: I LH-1996-68 (Hålogaland) var det «enighet mellom partene at det er Distrikt 30/31 Kautokeino Fellesbeite, som har det eventuelle erstatningsmessige vern for tap av beite i det aktuelle området», men de tre siidaene i saken ble tilkjent særskilt erstatning for merarbeid i tillegg til reinbeitedistriktets erstatning for tapt beiteareal. I LH-1994-255 (Hålogaland) ble siidaen tilkjent erstatning for merarbeid som følge av overflyvning. I LF-1994-346 (Frostating) ble to siidaer ikke betraktet som parter i et spørsmål om midlertidig forføyning og lagmannsretten konkluderte her med at «[e]tter dette vil partsbetegnelsen Tovengruppen omfatte partene Lars Toven, Ivar Toven og Kjell Toven. Jåma/Antigruppen vil omfatte partene Rasmus Anti og Albert Jåma.» I LH-1993-323 (Frostating) ble imidlertid en siida tilkjent en forholdsmessig andel av den sum som reinbeitedistriktet tidligere hadde mottatt i erstatning for tapt beiteland, men det var likevel to av siidaens tre medlemmer som ble angitt som parter.

²²⁶ Dommen s. 1587.

jf. 1978-loven § 8 andre ledd. Siidaens rettigheter vil ha tilsvarende rettslig beskyttelse både mot interne og eksterne inngrep som om det var reinbeitedistriktet som representerte dem.

Reinbeitedistriktets område var i denne saken delt på tre siidaer med definerte og rettslig beskyttede beitearealer på hver sin hånd. På side 1590 i avgjørelsen uttaler førstvoterende at:

«Areal som i utgangspunktet disponeres av andre driftsgrupper i distriktet, vil bare kunne trekkes inn i vurderingen dersom det kan legges til grunn at Kemi-gruppen vil få anledning til å anvende disse.»

Det må med andre ord foretas en konkret vurdering av rettighetsforholdene internt i reindriften. Høyesterett legger ikke eksplisitt til grunn at Kemi-gruppens rettigheter hviler på alders tids bruk, men ut fra dette kan man ikke uten videre trekke den slutningen at en slik vurdering ikke er foretatt. Etter en vurdering av Kemi-gruppens arealrettigheter og muligheter for å benytte andre områder konkluderer Høyesterett med at:

«Selv om det er en mulighet for at Kemi-gruppen vil få en slik tillatelse, anser jeg dette for å være for usikkert til at det er riktig å legge det til grunn ved avgjørelsen av erstatningsspørsmålet.»

Retten foretar her en prejudisiell prøving av muligheten for at Kemi-gruppen kunne få tildelt nye arealer (driftstillatelser) fra andre grupper i samsvar med reindriftsrettens kollektive karakter. Det var det usikkert om de kunne og inngrepet måtte dermed vurderes bare for Kemi-gruppens beiteareal.²²⁷ Underrettspraksis har fulgt opp Seilandavgjørelsen og anerkjent siidaen som rettighetshaver.²²⁸

Med reindriftsloven av 2007 kom endelig nye regler om styring, forvaltning og interne forhold i reindriften, se ovenfor under punkt 2.3. Et særlig preg ved den nye reindriftsloven er siidaens nye rolle i lovverket som styringsorgan. Forholdet mellom reineiere,

²²⁷ Slik Bull (1997) påpeker på s. 69.

²²⁸ LH-2012-179673 (Hålogaland), LH-2012-106514 (Hålogaland), RG-2011-1136 (Hålogaland), RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett) og TINFI-2005-110863 (Indre Finnmark tingrett). Også forvaltningen har fulgt opp Seilandavgjørelsen. I forskrift om ny forvaltningsmodell for Reinbeitedistrikt 23 – Seinnus/Navggastat, Vest-Finnmark av 26. september 2005 nr. 1465 § 5 fastsatt av Reindriftsstyret går det frem at: «Siidastyrene skal styre egen beitebruk, fordele arbeidsoppgaver (herunder administrative oppgaver), gi uttalelser i arealsaker, bestyre egne gjerder og anlegg, ansvar for siidaens reintall, uttalelser i forbindelse med gjeterhytter, forvalte egen økonomi og bestemme om styring og etablering av eventuelle fond, budsjett, regnskap og revisjon. Siidaene utarbeider egen distriktsplan som settes sammen til en på distriktets årsmøte.»

reinbeitedistriktet og siidaene er fremdeles et vanskelig terreng å manøvrere i – noe som får betydning i rettspraksis²²⁹ så vel som avtalepraksis.

4.3.3 Hvilke grupper driver reindrift i området?

Hvordan reindriften utøves i de ulike områdene av reindrifts-Norge er avgjørende for rettssubjektiviteten. Identifisering av grupper innen reindriften er nødvendig for å avgjøre hvem som er rettighetshaver til kollektive rettigheter. Det er først og fremst tale om ulike årstidssiidaer og reinbeitedistrikter. Ved interessemotsetninger mellom ulike rettighetshavere må først reindriftsutøverne identifiseres. Videre må det undersøkes om de er organisert som en siida eller et distrikt, og eventuelt om flere siidaer eller andre distrikter har rettigheter i området.²³⁰ Tallene i dette kapittelet er hentet fra ressursregnskapet for reindriften 2014.

I de sørlige delene av det samiske reinbeiteområdet opereres det ikke med undergrupper (siidaer) i de enkelte reinbeitedistriktene. I Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde har distriktsinndelingen tatt hensyn til flokksammensetningene og de fire reinbeitedistriktene Elgå, Riast/Hylling, Essand og Trollheimen sammenfaller med beitefellesskapet som siidaen²³¹ utgjør. Siidaandelene holder her sammen i en siida hele året. Ved inngrep i de kollektive beiterettighetene må det derfor tas utgangspunkt i distriktet som rettighetshaver. Dette utelukker imidlertid ikke at reinbeitedistrikter kan ha beiterettigheter i andre distrikters områder.

Dersom et av distriktene innenfor Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområde skulle dele seg, for eksempel Riast/Hylling med ti siidaandeler, oppstår spørsmålet om rettighetsforholdet mellom de to nye gruppene innad i distriktet. Slår to distrikter seg sammen til samlet arbeidsfellesskap, noe som skjedde med Riast og Hylling, vil sammenslåingen også få betydning for rettssubjektiviteten. Siidaordningens dynamiske og fleksible karakter kan gjøre vurderingen av subjektivitet både krevende og komplisert.

Nord-Trøndelag reinbeiteområde består av seks reinbeitedistrikter. Tre av distriktene er delt i to eller tre siidaer på sommer- og vinterstid, til sammen ti siidaer. Hvorvidt inngrepet rammer distriktet eller den enkelte siida må derfor vurderes konkret.

²²⁹ Sorenskriveren i Indre Finnmark tingrett uttaler i RG-2008-232 at «det fortsatt ikke er helt avklart om det er den enkelte siida eller det større reindriftsfellesskapet som er bærere av reinbeiteretten.»

²³⁰ Hvorvidt de enkelte gruppene har en fast og varig nok organisering og en sterk nok tilknytning til et bestemt område, behandles nedenfor under punkt 4.3.5 og 4.3.6.

²³¹ På sør-samisk: «stije», se note 42.

I Nordland reinbeiteområde er det i alt tolv ulike reinbeitedistrikter. Fire av dem er delt i to siidaer eller mer på vinter- eller sommerbeite, til sammen 16 siidaer på sommeren og 18 på vinteren.

Troms reinbeiteområde består av 14 reinbeitedistrikter, men ingen av dem er delt i flere siidaer. I utgangspunktet vil dermed reinbeitedistriktene representere arbeidsfellesskapet i alle tilfeller per i dag.

Vest-Finnmark reinbeiteområde består av tre soner, Kautokeino østre, midtre og vestre sone. Videre er disse tre sonene delt i 25 reinbeitedistrikt. 18 av reinbeitedistriktene har mer enn én siida og distriktene er preget av at siidaandeler fra ulike sommerbeitedistrikt kan slå seg sammen på vinterbeite. Til sammen er det 36 sommersiidaer og 53 vintersiidaer i reinbeiteområdet.

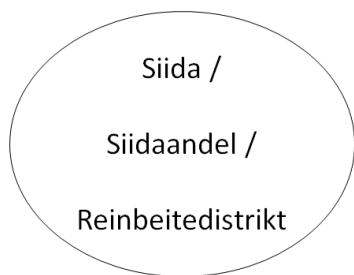
Øst-Finnmark reinbeiteområde er delt i tre soner, Polmak/Varanger, Karasjok østre sone og Karasjok vestre sone. Det er til sammen ti reinbeitedistrikter og åtte av dem består av mer enn én siida. Til sammen er det 19 sommersiidaer og 51 vintersiidaer i dette reinbeiteområdet.

Av gjennomgangen ovenfor ser vi at reindriften organiserer seg på ulike måter fra sør til nord i landet. Sirkelen nedenfor illustrerer beiteflokkene som etter reindriftssamisk terminologi benevnes som siida. I noen tilfeller vil siidaen sammenfalle med den administrative inndelingen og det private rettssubjektet reinbeitedistrikt. I enkelte tilfeller kan det som loven definerer som en siidaandel også tilsvare en siida.²³² I Troms reinbeiteområde er det eksempelvis ingen inndeling av reinbeitedistrikter i siidaer. Dette skyldes først og fremst at den historiske distriktsinndelingen i dette området tok utgangspunkt i den gruppen av reineiere som sammen drev reindrift og som utad heftet for skader som flokken påførte landbrukseiendommer – noe som medførte at inndelingen i distrikter sammenfalt med siidaenes tradisjonelle områder.²³³ I Finnmark ble distriktsinndelingen foretatt på bakgrunn av andre hensyn og behov.²³⁴ De nordligste distriktene ble dermed større og strakte seg over flere av de gamle siidaenes tradisjonelle områder. Dette illustrerer at det ved kraftutbygging i reinbeiteområder må vurderes konkret hvem som driver reindrift i området. Er det én eller flere reinbeitedistrikter, siidaer eller begge deler?

²³² Skogvang (2009) s. 275.

²³³ Bull m.fl. (2001) s. 275-276.

²³⁴ *ibid.* s. 276 og ovenfor under punkt 2.3. Etter 1933-loven ble det imidlertid tatt mer hensyn til forholdet mellom fastboende og reindriften ved distriktsinndelingen, jf. Bull m.fl. (2001) s. 236.



Selv om det innenfor et område der det planlegges utbygd en vindmøllepark kun er registrert et reinbeitedistrikt, kan likevel andre reinbeitedistrikter og siidaer fra andre områder ha rettslig beskyttede rettigheter i området. Reinen er et streifdyr som flytter seg over store avstander og kan ha parringsområder, kalvingsland, flyttleier, luftingsplass og ulike årstidsbeiter spredt utover store områder.²³⁵ På denne måten oppstår et nettverk av grupperettigheter til samme område, avhengig av tidspunkt på året. Særlig aktuelt er dette i Finnmark der reinen flytter mellom vinterbeite i indre strøk og sommerbeite ved kysten. Streifbeite foregår imidlertid over hele det samiske reinbeiteområdet – også i sørligere strøk. Et inngrep i reinbeiteland til kraftformål vil følgelig kunne ramme gruppene av utøvere på en svært ulik måte avhengig av hvilken rettighet som blir berørt.

Dette særlige forholdet i reindriften ble trukket frem allerede av Rettsgruppen som avga utredningen «Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark» i NOU 1993: 34. På side 213 uttales det at dersom «inngrepet bare rammer en del av reindriftsutøverne i et distrikt, er det mulig at man må snevre inn området» mer enn bare til distriktsgrensene. Utvalget trakk frem at «det ofte [er] flere adskilte driftsgrupper som driver innenfor det samme distriktet» og at det normalt er «uskrevne normer som har definert de forskjellige gruppers områder innenfor distriktets totale areal.» Utvalget konkluderer til slutt med at i «en slik situasjon vil det neppe være riktig å vurdere en driftsgruppes tap, f.eks. av beiteareal i forhold til distriktets samlede kapasitet. Gruppens reelle areal vil være til dels betydelig mindre, og det er dette man bør ta som utgangspunkt.»

Siidaens plassering i 1978-lovens § 2 andre ledd kan sees som en konsekvens av poenget trukket frem i NOU 1993: 34 side 213 – uten at det ble fulgt opp ytterligere før 2007-loven. Et viktig poeng, som det igjen er verdt å nevne, er at krav fra én av siidaene i et område ikke medfører at de andre «skulle være avskåret fra å gjøre sine krav gjeldende», jf. Rt. 1968 s. 429 på side 439 i dommen og ovenfor under punkt 4.3.2.2.

²³⁵ Ravna (2008) s. 73-78 og Bull m.fl. (2001) s. 299-307.

4.3.4 Representasjon etter reindriftsloven § 44 og andre grunnlag

Med arealbruksrettigheter som kan ligge til siidaer og reinbeitedistrikter oppstår det rettslige spørsmål om hvem som kan representere disse rettighetene eksternt ved frivillige avtaler med utbygger om avståelse av beiteland og erstatning for tap og ulemper. Utgangspunktet er at dersom en annen juridisk person enn rettighetshaveren skal kunne binde rettighetshaveren ved avtale, kreves det lovhjemmel eller fullmakt. Som vist ovenfor under punkt 4.3.2.2 har reinbeitedistriktet i stor utstrekning, i alle fall historisk sett i rettspraksis, representert beiterettighetene.²³⁶ Rettsutviklingen gir grunnlag for en nyansering av det historiske utgangspunktet og vi skal nå se på hvilken adgang reinbeitedistriktet i dag har til å representere beiterettigheter.

Reinl. § 44 andre ledd slår fast at distriktsstyret «blant annet [kan] inngå forlik (...) på vegne av reindriftsutøverne i distriktets felles anliggender. (...) Dette er likevel ikke til hinder for at en siida eller reineiер ivaretar egne særskilte interesser.» Reinl. § 44 andre ledd reiser blant annet spørsmål om hvor langt rekke distriktsstyrets lovhjemlede kompetanse rekke. Videre kan det spørres hvilken adgang distriktet har til å representere siidaenes eller reineiernes særskilte rettigheter med grunnlag i fullmakt eller sedvane. Endelig kan det spørres når siidaene og reineiere kan fremme egne krav. Disse spørsmålene vil nå bli drøftet nedenfor.

Det første spørsmålet er hvor langt distriktsstyrets lovhjemlede kompetanse etter reinl. § 44 andre ledd rekke.²³⁷ Det synes klart at distriktsstyret kompetanse rekke så langt en avtale ikke berører siidaens særskilte rettigheter, tilsvarende de begrensningene som gjelder for utarbeidelsen av bruksregler og det vises til punkt 2.5.3 ovenfor. Hvorvidt en avtale griper inn i særskilte rettigheter til andre rettssubjekter beror på en tolkning av avtalen. Gjør den det, vil den ikke stifte noen rett for medkontrahenten uten fullmakt fra rettighetshaveren, som i mange tilfeller kan være siidaen og i noen tilfeller reineiieren.²³⁸ Distriktsstyrets «kan» benytte sin kompetanse og etter en alminnelig forståelse av ordlyden er kompetansen begrenset til «felles anliggender». Hva som er «felles anliggender» kan ikke besvares generelt, men må vurderes konkret for hvert enkelt reinbeitedistrikt. Felles anliggender kan for eksempel knytte seg til den felles distriktsgrensen, fellesbeiteområder der ingen kan påvise noen bestemt rett eller felles hytter for distriktet.

²³⁶ I Statnetts standardavtale for utbygging av kraftlinjen Ofoten-Hammerfest punkt 8 første ledd fremgår det at: «Reinbeitedistriktet inntår for at avtalen, for de temaer den gjelder, er bindende for alle reindriftsutøvere i reinbeitedistriktet.» Som vi skal se i dette kapitlet vil ikke nødvendigvis siidaen bli bundet av distriktsstyrets avtale med kraftutbyggeren. Når reinbeitedistriktet ikke har kompetanse til å representere alle reindriftsutøverne i distriktet, kan de heller ikke inntå for dette slik det fremgår av Statnetts standardavtale. Se note 15 om kraftlinjen Ofoten-Hammerfest.

²³⁷ Spørsmålet er også tatt opp av Bull (1995).

²³⁸ Bull (1997) s. 97, Bull (1995) s. 402, Henriksen (2011) s. 28-36 og Henriksen (2007) s. 63-69, særlig s. 68.

Når foreligger det et tilstrekkelig grunnlag for distriktsstyret til å representere reieneieres eller siidaers «særskilte interesser»? De krav som må stilles til distriktsstyrets representasjonsrett i saker som ikke gjelder felles anliggender må løses etter avtalerettslige regler. Adgangen til å representere siidaens særskilte rettigheter kan avtales gjennom en uselvstendig²³⁹ eller selvstendig²⁴⁰ fullmakt. Fullmakten fastsetter også de nærmere grensene for distriktsstyrets kompetanse. Representasjonsevnen til distriktet kan også ha grunnlag i sedvane.²⁴¹

I de tilfeller der det foreligger en uttrykkelig fullmakt fra siidaen (fullmaktsgiver) og distriktsstyret (fullmektigen) handler innenfor denne, vil det dannes en rettslig bindende avtale mellom siidaen som prinsipal og kraftutbygger som medkontrahent. Det kan imidlertid tenkes at distriktsstyret går utover sin kompetanse etter fullmakten og inngår avtale om avståelse av kalvingslandet når fullmakten kun gav en representasjonsrett i forhold til vinterbeite. I det sistnevnte tilfellet vil det bero på kraftutbyggerens gode tro hvorvidt siidaen blir bundet til avtalen, jf. avtaleloven²⁴² § 11 første ledd. Når derimot distriktsstyret bygger sin representasjonsrett på en uselvstendig fullmakt fra siidaen og handler utenfor denne, blir ikke siidaen bundet selv om kraftutbyggeren er i god tro, jf. avtaleloven § 11 annet ledd, jf. første ledd.

Et siste grunnlag for distriktsstyrets representasjonsevne og legitimasjon med hensyn til siidaene er den ulovfestede eller sedvanebaserte representasjonsevnen.²⁴³ Dersom det i et konkret distrikt følger av en langvarig og fast praksis at distriktsstyret også representerer siidaenes rettigheter til området, vil dette kunne etablere en representasjonsevne for distriktsstyret.²⁴⁴ Noe annet er at denne sedvanen fort kan endres ved at siidaene underretter distriktsstyret, eller selv inntar rollen som en direkte medkontrahent med kraftutbyggeren.

²³⁹ At fullmakten er uselvstendig betyr at den kun er kommet til uttrykk internt, jf. Giertsen (2014) s. 291.

²⁴⁰ At fullmakten er selvstendig (frasagnsfullmakt) betyr at medkontrahenten har fått beskjed om fullmakten, enten ved at fullmektigen utstyres med et fullmaktsdokument eller at medkontrahenten får beskjed på annen måte. Hvorvidt det er benyttet uselvstendig eller selvstendig fullmakt kan få betydning for medkontrahentens onde tro og dermed avgjøre spørsmålet om bindende avtale er inngått eller ikke, jf. avtaleloven § 11 og Giertsen (2014) s. 289-290.

²⁴¹ Giertsen (2014) s. 297-300.

²⁴² Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai 1918 nr. 4.

²⁴³ Giertsen (2014) s. 297-300.

²⁴⁴ Det fremgår også av forskrift av 4. mars 1987 nr. 164 § 9 andre ledd andre punktum at «[t]illitsmannsutvalget (distriktsstyret) skal opptre utfra sedvane og rettsoppfatninger i reindriften i distriktet, såfremt dette ikke er i strid med gjeldende lover og regler.» Forskriften er videreført med 2007-loven, jf. forskrift av 29. juni 2007 nr. 818.

Når har siidaen eller reineieren adgang til å inngå avtale om egne krav? Verken forarbeidene, rettspraksis eller juridisk teori har kommentert denne problemstillingen særskilt etter vedtakelsen av 2007-loven. En alminnelig forståelse av ordlyden i reinl. § 44 andre ledd siste punktum tilsier at siidaen eller reindriftsutøvere har en valgfri adgang til å ivareta egne interesser. Spørsmålet blir derfor hvorvidt siidaene eller reindriftsutøvere har selvstendige erstatningsrettslig vernede interesser som kan rettes mot utbygger og hvordan disse avgrenses mot «felles anliggender».

Høyesterett har tatt stilling til spørsmålet om reineieres adgang til å fremme særskilte krav under 1978-lovens regime. I kjennelsen Rt. 1990 s. 141 var spørsmålet om en reindriftsutøver, etter å ha avvirket driften, kunne kreve en forholdsmessig andel av det beløp som reinbeitedistriktet var tilkjent i erstatning etter inngrep i reinbeiteområde. Selv om 1978-loven § 8 annet ledd om distriktets representasjonsrett ikke inneholdt den uttrykkelige reservasjonen for siidaenes og reineiernes kompetanse som reinl. § 44 andre ledd siste punktum gjør i dag, uttalte lagmannsretten likevel følgende:

"Etter reindriftsloven § 8, annet ledd kan det enkelte reinbeitedistrikt ved tillitsmannsutvalget saksøke og saksøkes "på vegne av reineierne i distriktet i felles anliggender." Dette forhindrer ikke at den enkelte reindriftsutøver, som selv mener at han har et direkte krav, kan opptre som part, bl.a. i et skjønn til fastsettelse av erstatning for skader som hans næring er påført. Når dette ikke gjøres, er det fellesinteressene i reinbeitedistriktet som er part i skjønnet, og som har krav på den erstatning som utmåles.»

Høyesteretts kjæremålsutvalg kunne ikke se at lagmannsrettens lovtolkning bygde på en uriktig forståelse. Reineierens andel av erstatningen tilkjent interessefellesskapet i området var avgjort med bindende virkning for ham. At enkeltpersoner ikke kan fremme krav som gjelder de kollektive rettighetene, er i tråd med reindriftenes kollektive karakter. Saken hadde nok antagelig stilt seg annerledes dersom reineieren hadde fremmet krav om erstatning mot kraftutbyggeren for tap som knyttet seg til reineierens særskilte rettigheter. Slike krav kan for eksempel knytte seg til en personlig hytte, gamle eller selve reinsdyrene.²⁴⁵

I Rt. 1990 s. 141 var forholdet slik at reindriftsutøveren fremmet krav mot distriktsstyret om en andel i fellesterstatningen. Når det legges til grunn at distriktsstyret representerer fellesinteressene alene (kollektive rettigheter) er det en naturlig konsekvens at enkeltpersoner ikke kan nå frem med krav knyttet til andeler i denne. Reinbeitedistriktet hadde på sin side

²⁴⁵ Se nedenfor under punkt 4.5. Hadde reineieren senere fremmet krav direkte mot kraftutbyggeren for sitt særskilte tap, for eksempel knyttet til reineierens reinsdyr eller hytte, ville ikke distriktets tidligere representasjon for fellesrettighetene ha stengt for dette. Det må foretas et skille mellom tap som er felles anliggender og tap som knytter seg til den enkelte.

verken anledning eller interesse av å representere individuelle krav overfor utbyggeren uten fullmakt siden distriktsstyrets kompetanse er begrenset til «felles anliggender», jf. 1978-loven § 8 andre ledd og reinl. § 44.²⁴⁶ Reindriftsutøvere og siidaer har med andre ord adgang til å fremme egne krav når disse knytter seg til deres særskilte interesser og ikke til «felles anliggender», jf. reinl. § 44.

Distriktsstyrets representasjonsrett er altså ikke til hinder for at siidaene og reineierne selv velger å ivareta sine særskilte interesser. I avtaleforhold må dermed siidaen avgjøre om de vil gi distriktsstyret fullmakt til å representere sine særskilte interesser, eller om de vil ivareta dem selv. På samme måte som siidaens bruksrett til beiteareal basert på sedvane er vernet mot inngrep fra kraftutbyggere, vil det også være vernet mot inngrep fra distriktsstyret. Dette er drøftet ovenfor under punkt 2.5 hva gjelder fastsettelsen av bruksregler og de samme terskler gjelder for distriktsstyrets adgang til å inngå avtaler på vegne av siidaene.²⁴⁷

4.3.5 Siidaens rettsevne ved avtaler om erstatning

4.3.5.1 Innledning

Reindriften er basert på mer eller mindre dynamiske og løst sammensatte arbeids- og beitefellesskap avhengig av sedvane, årstid og sosiale forhold – siidaer.²⁴⁸ Det er denne gruppen som i fellesskap har utøvd den rettsstiftende bruken og som dermed er rettighetsserverver. Innholdet i rettighetene til den enkelte siida må vurderes konkret og ofte innebærer bruksretten ikke nødvendigvis en enerett, men gjerne en førsterett til beite i et område til et bestemt tidsrom.²⁴⁹

Siidaer kan være subjekt for en rekke rettigheter og plikter – både offentligrettslige og privatrettslige. Spørsmålet om rettsevne²⁵⁰ og rettslig handleevne²⁵¹ må vurderes konkret for den enkelte underliggende rettigheten det er tale om. I denne fremstillingen er det retten til beite og siidaens adgang til å inngå avtale med kraftutbyggeren som behandles.

²⁴⁶ Se nedenfor under punkt 4.5 om reineierens adgang til å gjøre krav gjeldende ved inngrep i reinbeiteområder og under punkt 5 om representasjon for domstolene.

²⁴⁷ I praksis vil nok ofte distriktsstyret ha samtykke fra siidaene fordi styret består av en representant fra hver sommersiida, jf. reinl. § 43. Det kan imidlertid være problematisk at wintersiidaer, og i noen tilfeller sommersiidaer, i store distrikter ikke er representert i distriktsstyret.

²⁴⁸ Bull (1997) s. 97 og ovenfor under kapittel 2.

²⁴⁹ NOU 2001: 35 s. 73 og 95.

²⁵⁰ Med rettsevne menes evnen og adgangen til å inneha rettigheter og plikter.

²⁵¹ Med rettslig handleevne menes evnen og adgangen til å foreta rettslige disposisjoner for seg selv ved for eksempel å råde over økonomiske midler eller inngå avtaler.

Kollektive rettigheter har gjerne grunnlag i sedvane og alders tids bruk og kjennetegnes ved at rettighetshaveren er, eller opprinnelig har vært, en uformelt organisert gruppe. Dette gjelder i særlig grad for bygdelagsrettigheter,²⁵² allmenningsrettigheter og reindrifftsrettigheter. Det må imidlertid stilles visse krav til organisering og kontinuitet for at en gruppe kan sies å ha rettsevne. Hyppig utskifting av medlemmer uten forpliktende rammer taler eksempelvis imot at gruppen utgjør et eget rettssubjekt. Spørsmålet er når siidaen er av en så fast og forpliktende karakter at den utgjør et selvstendig rettssubjekt med særskilte rettigheter og en adgang til å inngå avtaler om erstatning.

4.3.5.2 Reindrifftslovutvalget

Reindrifftslovutvalget, som skulle gjennomgå 1978-loven og foreslå endringer i styringen, forvaltningen og de interne forhold i reindriften, leverte sin innstilling i mars 2001.²⁵³ Utvalget foreslo å gi siidaen en sentral posisjon lovverket gjennom at siidaen fikk medlemskap i distriktsstyret jf. reinl. § 43 andre ledd, ble ansvarssubjekt ved fastsettelsen av reintall jf. § 60 andre ledd, ble gitt kompetanse til å godkjenne nye siidaandeler jf. § 11 andre ledd, ble anerkjent i lovverket for å være innehaver av særskilte rettigheter jf. § 59 andre ledd, andre punktum og gitt en særskilt organisering med rett til egen representasjon jf. §§ 51 til 56 og § 44 andre ledd, siste punktum.

Reindrifftslovutvalget tok i sin innstilling opp spørsmålet om siidaens rettsevne og rettslige handleevne. På side 127 i NOU 2001: 35 konkluderes det med at:

«Det må trolig kunne legges til grunn at siidaen i seg selv ikke uten videre har rettsevne/rettslig handleevne. Det dreier seg om et fellesskap som er forholdsvis løst basert og normalt uten formell struktur, og etter norsk rett kreves vanligvis noe mer for at en slik sammenslutning skal kunne foreta rettslige disposisjoner som binder de enkelte deltakerne.»

Selv om siidaen som utgangspunkt ikke ble ansett for å ha alminnelig rettsevne gav Reindrifftslovutvalget likevel uttrykk for at siidaen kan ha en begrenset rettsevne etter en konkret vurdering av struktur, fasthet, medlemskapsordning, representativt organ og den aktuelle rettighet.²⁵⁴ Kraftutbyggingssaker er typiske tilfeller der «siidaen [vil] kunne definere seg selv» med utgangspunkt i de som driver reindrift i området og Reindrifftslovutvalget gav uttrykk for at siidaen kan være part i slike kontraktsforhold.²⁵⁵ Utvalget tok imidlertid ikke

²⁵² I Svartskogsaken i Rt. 2001 s. 1229 var det eksempelvis «Manndalens befolkning» som hadde ervervet eiendomsretten, jf. avgjørelsen s. 1252.

²⁵³ NOU 2001: 35.

²⁵⁴ *Ibid.* s. 127.

²⁵⁵ *Ibid.*

direkte stilling til hvilken betydning endringsforslagene skulle få dersom de ble vedtatt. Etter mitt syn vil 2007-loven og siidaens sentrale plassering ha betydning for vurderingen av rettslig handleevne. Både ved utarbeidelsen av bruksregler og ved inngrep i reinbeiteområder forutsetter nå 2007-loven at siidaen kan ha særskilte rettigheter, jf. § 44 andre ledd, siste punktum og § 59 andre ledd, siste punktum. I tillegg er det gitt regler om organisering og økonomiske forhold i siidaen, jf. reinl. §§ 52-56.

Reindriftslovutvalget tok likevel sikte på å bevare den fleksibiliteten som siidaordningen tradisjonelt sett har hatt. Siidaandelene kan fremdeles bryte opp gamle og danne nye siidaer etter behov i tråd med reindriftssamisk sedvane.²⁵⁶ Lovgivningen tar også hensyn til geografiske variasjoner, som for eksempel at reinbeitedistriktet i en del områder sammenfaller med siidaen, mens det i andre områder eksisterer mange siidaer innenfor et reinbeitedistrikt.

I NOU 2001: 35 på side 91 trekker utvalget frem tre grunnleggende vilkår for at en gruppe kan kalles en siida etter reindriftssamisk forståelse:

- «a) at det eksisterer en reinflokk,
- b) at reinflokken holdes samlet og at det foregår aktiv gjeting/vokting,
- c) at det i alminnelighet deltar en eller flere reindriftsfamilier med sine rein i fellesskapet.»

Vilkårene kan sees på som minstekrav for at man i det hele tatt har å gjøre med en siida. For at det i den konkrete saken foreligger rettsevne, må avtaleparten i tillegg kreve at siidaen selv definerer seg som et eget rettssubjekt og at siidaen utpeker en representant. Er det i tillegg valgt et siidastyre, vedtekter og opprettet en siidakasse etter reinl. §§ 52 til 55 er dette ytterligere momenter som styrker gruppens rettsevne. Det kan imidlertid neppe oppstilles en forutsetning om organisering etter reindriftslovens bestemmelser for å tilfredsstille kravene til rettsevne og rettslig handleevne siden lovens regler er deklatoriske.

4.3.5.3 Departementets siidagruppe

På bakgrunn av Reindriftslovutvalgets innstilling nedsatte LMD i 2005 en arbeidsgruppe for å vurdere mer inngående de rettslige spørsmålene knyttet til å siidaens plass i lovgivningen.²⁵⁷ Arbeidsgruppen skulle «vurdere muligheten for å gjøre siidaen til det operative og juridiske styringsnivået i reindriftsloven».²⁵⁸

²⁵⁶ Bull m.fl. (2001) s. 302.

²⁵⁷ LMD (2006).

²⁵⁸ Rapporten s. 6.

Konklusjonen til gruppen var, slik som Reindrifftslovutvalget, at «siidaen ikke kan sies å ha alminnelig rettssubjektivitet slik den er organisert i dag, selv om den vil kunne ha mer begrenset rettslig handleevne og partsevne for domstolene i visse typer saker.»²⁵⁹ Arbeidsgruppen foreslo at «siidaen [ikke] pålegges å organisere seg som et selskap eller som andre kjente rettssubjekter» av hensyn til å beholde siidaen som en praktisk og fleksibel form for organisering. Med hensyn til avtaler om kompensasjon for inngrep i reinbeiteområder var arbeidsgruppen likevel klar på siidaen «skal kunne motta erstatning for tap av beiteland ved ekspropriasjon mv.»²⁶⁰ Departementet valgte i det vesentligste å følge arbeidsgruppens og Reindrifftslovutvalgets forslag med hensyn til siidaens plass i lovverket, men med noen forenklinger.²⁶¹

4.3.5.4 Den nye reindrifftsloven

Som vist ovenfor konkluderte både Reindrifftslovutvalget og departementets arbeidsgruppe med at siidaen i utgangspunktet ikke utgjorde et selvstendig rettssubjekt med rettslig handleevne, men at de likevel kan inngå avtaler om erstatning med kraftutbyggere. De nye reglene i reindrifftsloven om siidaens organisering og økonomiske forhold bidrar til å styrke siidaens posisjon som rettighetssubjekt.

Knut S. Selmer ved Kåre Lilleholt skriver i Knophs oversikt over norsk rett at:

«En subjektiv rett forutsetter et *rettssubjekt* som har retten. Alle mennesker kan være rettssubjekter. Men også organisasjoner og institusjoner kan ha rettigheter, som for eksempel selskaper, foreninger, stiftelser, kommuner, fylker, staten osv. Da taler man om *juridiske personer*; kriteriet på at noe er en juridisk person, er nettopp at rettsordenen aksepterer det som rettssubjekt.»²⁶²

Hvorvidt «rettsordenen aksepterer» en gruppe som selvstendig rettssubjekt er i følge juridisk teori avgjørende for om vi har med en juridisk person å gjøre. Siidaens plassering i lovverket, de ulike utredningene, rettspraksis og lovforarbeidene som har behandlet spørsmålet om siidaens rettsevne, kan dermed i seg selv tale for en styrket plassering av siidaen som juridisk person.

²⁵⁹ *Ibid.* s. 5

²⁶⁰ *Ibid.* s. 35 og 22.

²⁶¹ Særlig § 51 om sommersiidastyre og § 53 om årsmøte er forenklet i forhold til Reindrifftslovutvalgets forslag. I tillegg er en paragraf om fordeling av arbeidsplikter og investeringer i siidaen utelatt, jf. Reindrifftslovutvalgets forslag i NOU 2001: 35 s. 201 (§ 8-16).

²⁶² 14. utg. (2014) s. 26.

Reindriftsloven skiller mellom sommersiidaen som utøver reindrift på sommer- og høstbeiteområdene, og vintersiidaen som utøver reindrift på vinter- og vårbeiteområdene. Det kan også tenkes andre samarbeidsformer innenfor siidasystemet selv om dette ikke er nevnt uttrykkelig i lovteksten. Utgangspunktet er tatt i organisering av sommersiidaen, jf. reinl. § 52 og § 53, men det er også adgang for vintersiidaer og andre grupper til å organisere seg med eget styre. En opprettelse av styre er imidlertid ikke et absolutt krav, men det vil kunne være problematisk å operere med siidaene som rettighetssubjekt dersom det ikke foreligger et styre eller en leder som kan representere gruppen.²⁶³ Dersom siidaen sammenfaller med et reinbeitedistrikt vil imidlertid de tvingende reglene om distriktets organisering gjøre den formelle siidaorganiseringen overflødig.

Reglene i reindriftsloven om siidaens organisering åpner for fleksibilitet og viderefører reindriftssamisk tradisjon om avtalefrihet i organiseringen av reindriften. For å avbøte utfordringer knyttet til endring av gruppesammensetninger fyller reindriftslovens deklarasjonsregler om organisering en viktig rolle. Lovforarbeider²⁶⁴, nyere rettspraksis²⁶⁵ og 2007-loven viser at siidaen, i større grad en tidligere, blir ansett som et eget rettssubjekt med rettslig handleevne. Rettsutviklingen ser med dette ut til å ha tilpasset seg samisk sedvane og rettsoppfatning med hensyn til hvem som forvalter arealrettighetene.²⁶⁶

Spenningen mellom reindriftenes krav til fleksibilitet og rettsordenens krav til stabilitet medfører at den enkelte siidaens rettsevne må vurderes konkret. Gruppen må være en definert størrelse der hvem som inngår i siidaen har en tilstrekkelig grad av fasthet. I tillegg vil det være en grunnleggende forutsetning at siidaen utøver reindrift på et bestemt areal. Dersom gruppen ikke har et areal, foreligger det heller ingen siida.²⁶⁷ Ved inngrep i reinbeiteområder må derfor prosessen starte med å undersøke hvem som driver reindrift i området og deretter om de utgjør én eller flere siidaer med rettslig handleevne. Utgangspunktet i dag er, etter mitt syn, at siidaen har rettsevne og rettslig handleevne med hensyn til inngrep i bruksrettigheter. Dette forutsetter imidlertid visse grunnleggende krav til organisering og styring av økonomiske forhold.²⁶⁸

²⁶³ I RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett) ble siidaen ansett for å ha partsevne selv om den ikke oppfylte de kravene til organisering som fulgte av reindriftsloven.

²⁶⁴ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 36-37.

²⁶⁵ Se note 46. Særlig i RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett) inneholder en diskusjon om siidaens partsevne – noe som ble besvart bekræftende. Saken gjaldt en rettighet siidaen kunne påberope seg og siidaen hadde egne midler.

²⁶⁶ Ravna/Olli (2011) s. 57-59.

²⁶⁷ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 36 og reinl. § 51 første ledd.

²⁶⁸ Se nedenfor under punkt 4.6 om kravene til reindriftsfond.

4.3.6 Grunnlaget for særskilte siidarettigheter

Det avgjørende for identifiseringen av hvem kraftutbyggeren må inngå avtale med er altså hvem som driver reindrift i området og om de utgjør et eller flere selvstendige rettssubjekter. Videre må det vurderes hvilke rettigheter siidaen eller reinbeitedistriktet har i kraft av lov, alders tids bruk eller sedvane. Som vist i kapittelet ovenfor må en siida være knyttet til et bestemt areal, men tilknytningen til arealet kan hvile på ulike grunnlag. Hvilket grunnlag bruksrettighetene hviler på kan få betydning for vurderingen av hvem kraftutbyggeren må inngå avtale med. Hvilken betydning har det om siidaen har fått adkomst til arealet på grunnlag av lov (bruksregler), alders tids bruk, avtale eller at området uten videre tas i bruk?

Alders tids bruk, hevd og sedvane

For det første kan alders tids bruk, hevd og sedvane være et rettsstiftende grunnlag for særskilte rettigheter.²⁶⁹ Felles er at de bygger på hensynet til berettigede forventninger, bevaring av bestående forhold og stabilitet i eiendomsforhold.²⁷⁰ Reglene om hevd er kodifisert i hevdsloven²⁷¹, men det foreligger, så vidt meg bekjent, ingen rettsavgjørelser der reindriftssamiske rettigheter er blitt tilkjent med grunnlag i hevdsloven.²⁷² Særlig hevdsl. § 8 andre ledd om kollektiv hevd der subjektet utgjør «folket i ei bygd eller grend, eller i ein by eller annan vid krins» vil være aktuelt i reindriftssammenheng. Spørsmålet om en siida eller reinbeitedistrikt kan betegnes som en «vid krins» har ikke kommet opp i rettspraksis, men spørsmålet er neppe helt upraktisk.

Alders tids bruk er et selvstendig ervervsgrunnlag på lik linje med hevd, men er til motsetning et ulovfestet grunnlag som i all hovedsak bygger på rettspraksis og juridisk teori. I Rt. 2001 s. 769 (Selbdommen) går Høyesterett gjennom de tre sentrale vilkårene i reglene om alders tids bruk; «det må foreligge en viss bruk, som må ha funnet sted i lang tid, og ha skjedd i god tro.»²⁷³

Vilkårene ligner på de som gjelder for hevd, men kravene om intensitet og kontinuitet er ikke like strenge. Til gjengjeld må bruken strekke seg over lengre tid, gjerne mellom 100 og 150 år. Den nedre grense vil av sammenhengen med hevdsreglene bli 50 år, jf. hevdsl. § 8, men de

²⁶⁹ For en mer generell fremstilling se Ravna (2010). Se også punkt 2.2 og 2.4.3 ovenfor.

²⁷⁰ Eriksen (2008) s. 79-84.

²⁷¹ Lov om hevd av 9. desember 1966.

²⁷² Det er også i liten grad rettspraksis knyttet til alminnelige jakt- og beiterettigheter med grunnlag i reglene om hevd generelt. Antakelig skyldes dette at domstolene har ansett alders tids bruk for et mer egnet rettsgrunnlag. Se om forholdet mellom hevd og alders tids bruk og kravet til synbarhet i Eriksen (2008) s. 201-202.

²⁷³ Rt. 2001 s. 769 på side 788-789.

nærmere kravene til lengden beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. Det kan for eksempel tenkes at vilkåret om lang tid kan være gjenstand for en mildere vurdering dersom de øvrige vilkårene med sikkerhet og styrke er oppfylt.²⁷⁴

Det er en glidende overgang mellom sedvane og alders tids bruk som ervervsgrunnlag. I avgjørelsen i Rt. 1995 s. 644, der Høyesterett konkluderte med at tre grunneiere hadde gjensidig beiterett i hverandres utmark på grunnlag av lokal sedvanerett, ble det uttalt at:

«Jeg tilføyer imidlertid at når alle de eiendommer sedvaneretten gjelder, har utøvet bruken i alders tid, slik tilfellet i stor grad er her, vil begrepene lokal sedvanerett og alders tids bruk gli over i hverandre, jf. dommen Rt-1912-433»²⁷⁵

Det er med andre ord ikke vanntette skott mellom de ulike ervervsgrunnlagene og reindriftsrettigheter kan således hvile på grunnlag av både sedvane, hevd og alders tids bruk.

I reindriftssamiske sammenhenger må reglene om alders tids bruk, hevd og sedvane tilpasses de særegne forhold som gjelder på dette livsområdet.²⁷⁶ Reinen er et streifdyr som utnytter vidtrekkende arealer uten at dette nødvendigvis etterlater seg tydelige spor. Videre må det tas hensyn til den reindriftssamiske rettsoppfatningen som også er et viktig moment i vurderingen av om rettigheter er ervervet på grunnlag av sedvane eller alders tids bruk. Hvilke krav som må stilles til intensitet, tid og god tro må vurderes konkret for den aktuelle bruken.

I de tilfeller der reinbeitedistriktet som beitefellesskap har etterfulgt det eller de beitefellesskapene som har utøvd den rettsstiftende bruken, utgjør grunnlaget for reindriften alders tids bruk. Dette setter grenser for reindriftsstyrets inndeling av reinbeitedistrikter, jf. reinl. § 42 første ledd og utpeker distriktet som rettighetshaver til beitelandet. På samme måte vil siidaen være rettighetshaver der siidaen har suksedert beitefellesskapet i det bestemte området. En siida eller et reinbeitedistrikt som kan vise til alders tids bruk, hevd eller sedvane som rettslig grunnlag for sine bruksrettigheter er klart nok også rettssubjekt for den aktuelle rettigheten. Flere grupper kan imidlertid utlede sin rett fra samme forgjenger og dette reiser vanskelige spørsmål ved vurderingen av hvem som har best rett.²⁷⁷

Bruksregler

²⁷⁴ Se nærmere i Ravna (2008) s. 216-237 for anvendelsen av hevd og alders tids bruk på reindriften.

²⁷⁵ Rt. 1995 s. 644 på s. 650.

²⁷⁶ Rt. 2001 s. 769 på s. 789.

²⁷⁷ Dette behandles ikke her, se Eriksen (2008) s. 107 og 197-198. Det kan imidlertid være snakk om en førsterett til området til ulike tidspunkt av året slik at avtale må inngås med flere grupper.

For det andre vil beiteretten også kunne ha grunnlag i lov, herunder reindriftsstyrets inndeling i reinbeitedistrikter jf. reinl. § 42 og distriktets utarbeidelse av bruksregler, se under punkt 2.5 ovenfor. Vil kraftutbyggeren kunne inngå avtale med befriende virkning med en siida som har overtatt en annen siidas beiteområde med grunnlag i bruksregler?

Bruksregler som grunnlag for beiterettigheter i et område har karakter av vedtekter for distriktet og ved inngrep kan hensynet til reindriftsfelleskapet tale for at også distriktstyret er avtalepart ved siden av siidaen. Dette følger naturlig ved at også andre siidaer i distriktet kan ha interesser i det aktuelle området, for eksempel ved en senere revisjon av bruksreglene. Dersom det gis en konsesjon til kraftutbygging i dette området kan rettighetenes kollektive karakter begrunne at reinbeitedistriktet er berettiget til erstatning for varig tap av beiteland på vegne av fremtidige reindriftsutøvere.²⁷⁸ Dette kan sees på som «felles anliggender», jf. reinl. § 44 andre ledd. Erstatning for merarbeid, tap og ulemper i anleggs- og driftsperioden knytter seg imidlertid til siidaen som for tiden utøver reindrift i området, og bør derfor gå inn i det aktuelle siidafondet. Avgjørende for fordelingen av erstatningen vil, etter mitt syn, være den faktiske fremtidige bruken av området i avtaleperioden.²⁷⁹

Bruk av områder som andre siidaer har forlatt

For det tredje kan det tenkes tilfeller der en siida tar et område i bruk som andre siidaer har forlatt.²⁸⁰ I en slik situasjon vil ikke den nye siidaen umiddelbart få særskilte rettigheter som er beskyttet mot distriktsstyrets utarbeidelse av bruksregler.²⁸¹ Ved inngrep i slike områder vil både siidaen og reinbeitedistriktet, etter min mening, ha vernede rettigheter: siidaen vil være berettiget til erstatning for tap og ulemper for den pågående driften – reinbeitedistriktet vil være berettiget for erstatning for varig tap av beiteland for fremtidige generasjoner. Også her vil den faktiske fremtidige bruken av området i avtaleperioden være avgjørende for en eventuell fordeling.

²⁷⁸ At den aktuelle siidaen i området får et varig tap av beiteland kan avhjelpest i en revisjon av bruksreglene eller på annen måte under distriktsstyrets forvaltning.

²⁷⁹ Den faktiske fremtidige bruken var det sentrale også i Rt. 2000 s. 1578 (Seiland), se ovenfor under punkt 4.3.2.2.

²⁸⁰ Slik som i Rt. 1985 s. 532 (Mauken).

²⁸¹ Hvorvidt en siidas bruk av et nytt område med tiden vil gi en særskilt rettighet reiser kompliserte spørsmål om god tro og krav til uhjemlet bruk som det vil bli for omfattende å drøfte her. I allmenningsretten finner vi til sammenligning tilsvarende diskusjon, se Eriksen (2008) s. 264-268 og Falkanger (2009) s. 63-69. Det kan imidlertid tenkes at det stiller seg noe annerledes i reindriftsretten der det også må legges vekt på samiske rettsoppfatninger og reindriftssamisk sedvane.

Avtaler mellom siidaer

For det fjerde kan avtaler internt i reindriften være grunnlag for en rett til å beite i bestemte områder. Slike avtaler medfører imidlertid ikke noen endring av rettighetsforholdene og utbygger må her forholde seg til den opprinnelige rettighetshaver. Dette kan dreie seg om midlertidige tilpasninger mellom grupper av hensyn til værforhold eller annet. Når siidaer inngår en avtale om en endret bruk av et sedvanebasert beitemønster vil ikke dette røkke ved det underliggende rettighetsforholdet.

Sammenfatning

Hvilken betydning grunnlaget for utøvelsen av reindrift skal ha for rettssubjektiviteten er et uavklart og lite utredet spørsmål. I alle tilfeller må den sedvanebaserte bruksutøvelsen kartlegges og utgangspunktet må være at denne er bestemmende for rettssubjektiviteten. Når siidaer innen distriktet kan påvise et stabilt beitemønster som har eksistert i lang tid, med grunnlag i alders tids bruk eller sedvane, har disse siidaene adgang til å inngå avtaler om erstatning for inngrep i de aktuelle rettighetene.²⁸² I andre områder kan det være at ingen grupper har etablert særskilte rettigheter.²⁸³ Utgangspunktet må da tas i bruksreglene og den antatte fremtidige faktiske bruken. Foreligger det heller ikke bruksregler som vil ligge fast i avtaleperioden, kan det være rimelig å legge til grunn at bare distriktsstyret har adgang til å inngå avtale siden all beitebruk i distriktet da vil være «felles anliggender», jf. reinl. § 44 andre ledd.

4.3.7 Avslutning

Som gjennomgangen ovenfor viser må kraftutbyggeren ha avklart utbyggingen med alle siidaene og andre som har rettigheter i området. Statnett har likevel i sin standardavtale for kraftlinjen mellom Ofoten og Hammerfest punkt 8 første ledd tatt utgangspunktet i at «[r]einbeitedistriktet innestår for at avtalen [...] er bindende for alle reindriftsutøvere i reinbeitedistriktet».²⁸⁴ Dette blir i mange tilfeller en for enkel løsning siden det vil kunne eksistere selvstendige rettighetshavere i reinbeitedistriktet som har rettigheter distriktsstyret ikke uten videre kan representere.

²⁸² NOU 2001: 35 s. 95.

²⁸³ NOU 2001: 35 s. 108.

²⁸⁴ Se note 237.

4.4 Beslutningsevnen i siidaer og reinbeitedistrikter

Ovenfor under punkt 4.3.4 er det redegjort for kompetansen til å representere de kollektive reindriftsrettighetene og forholdet mellom distriktsstyrenes og siidaens kompetanse. I dette kapittelet er temaet hvem som kan ta beslutninger i de to reindriftsorganene.²⁸⁵

Siidaen utgjør et beitefellesskap og de fleste beslutninger vil av den grunn knytte seg til umiddelbare gjeterbeslutninger og mer langsiktige strategiske beslutninger. Av praktiske årsaker vil den som til enhver tid gjeter flokken ta de kortsiktige beslutninger knyttet til beite. Langsiktige og strategiske beslutninger, som for eksempel når man skal foreta flyttingen, tas som oftest av siidaandelene i fellesskap eller en siidaleder/siidastyre.²⁸⁶

Et valgt styre eller en leder kan ta beslutninger som knytter seg til alminnelig forvaltning av fellesskapet slik som i foreningsretten²⁸⁷, sameieretten²⁸⁸ og allmenningsretten²⁸⁹. Reinl. § 52 bestemmer at sommersiidastyret har ansvar for «tilrettelegging av felles virksomhet og forvalte felles anlegg i siidaen, som slakteanlegg, gjerder o.l.» Siidastyrets lovmessige kompetanse vil, etter en alminnelig forståelse av ordlyden, ikke omfatte disposisjoner over selve arealbruksrettighetene. «[T]ilrettelegging av felles virksomhet» knytter seg i alminnelighet til langsiktige gjeterbeslutninger som tidspunkt og sted for slakting, eller innkjøp av nødvendig utstyr. Beslutningskompetansen, så vel som representasjonsevnen, kan imidlertid reguleres nærmere i siidaens vedtekter.

Når det gjelder avtale om erstatning for inngrep i siidaens bruksrettigheter må forutsetningen være at en slik beslutning treffes ved konsensus mellom alle siidaandelshaverne. En beslutning om å endre fellesrettighetenes karakter og anvendelse utover det de opprinnelig er benyttet til går utover «tilrettelegging av felles virksomhet», jf. reinl. § 52. Den samme begrensningen i styrets beslutningsevne i slike spørsmål finner vi igjen på andre områder, jf. sameieloven § 4 og bygdeallmenningsloven § 3-2 andre ledd.

I reinbeitedistrikter er etableringen av et distriktsstyre en tvungen organisasjonsform, i motsetning til siidaorganiseringen. Styret består av en representant for hver sommersiida i distriktet, men begrenset til syv medlemmer, jf. reinl. § 43 andre ledd. Beslutninger i

²⁸⁵ Spørsmålet om hvilke personer som kan representere siidaen eller reinbeitedistriktet eksternt i arealsaker behandles ikke. Utgangspunktet må imidlertid være at dette kan avtales i vedtektene eller at styret kan delegere dette til en enkeltperson.

²⁸⁶ NOU 2001: 34 s. 282-283.

²⁸⁷ Woxholth (2008) s. 335-339.

²⁸⁸ Sameieloven §§ 4-7.

²⁸⁹ Bygdeallmenningsloven kapittel 3.

distriktsstyret tas ved alminnelig flertall, jf. reinv. § 43 sjette ledd. Reindriftsstyret kan fastsette et medlemstall på opptil 11 og at en større sommersiida skal ha sterkere representasjon. Dette kan skje om det foreligger «særlige» eller «sterke grunner» og unntaket skal ivareta hensynet til en rettferdig representasjon i distriktsstyret, jf. § 43 tredje ledd.

Kan distriktsstyret inngå avtale om avståelse av fellesrettigheter med alminnelig flertall? For begrensninger i adgangen til avståelse som kan følge av lov og eller folkeretten vises det til punkt 4.2.2 ovenfor. Det kan imidlertid også ligge begrensninger på distriktsstyrets adgang til å foreta disposisjoner når de går utover en naturlig og forsvarlig forvaltning med hensyn til distriktsstyrets funksjon.²⁹⁰ På samme måte som det foreligger begrensninger for siidastyrets, allmenningsstyrets og sameiestyrets kompetanse vil også distriktsstyrets kompetanse være begrenset. Går distriktsstyrets disposisjon utover den alminnelige forvaltning av reinbeitedistriktet, må den ha tilslutning fra alle rettighetshaverne (siidaene) og medfører således en sterk begrensning i adgangen til avhendelse.²⁹¹

4.5 Reineieres erstatningsmessige vern

Som nevnt ovenfor ligger beiterettighetene til siidaen, og den enkelte reineier er dermed i utgangspunktet avskåret fra å gjøre krav gjeldende for tap av beiteland eller for andre tap og ulemper som knytter seg til siidaens rettigheter. Midlene som utbetales til siida eller reinbeitedistrikt skal inn i et særskilt siida- eller distriktsfond som disponeres eksklusivt av de aktuelle beslutningsorganene, jf. nedenfor under punkt 4.6. Siidaens krav er imidlertid ikke til hinder for at også andre interesser som blir rammet av det samme inngrepet kan ha rett til erstatning. Det samme inngrepet kan med andre ord utløse flere erstatningskrav.²⁹²

Har den enkelte reineier en ekspropriasjonsrettslig vernet interesse ved siden av siidaen og/eller reinbeitedistriktet? Hvilke rettigheter er individuelle og hvilke er kollektive? Kan reineieren eventuelt fremme krav på grunnlag av alminnelige erstatningsrettslige prinsipper for det individuelle økonomiske tapet han eller hun lider?

Reindriftsloven skiller mellom to ulike reineiere; leder av siidaandel og reineiere uten egen siidaandel, jf. reinv. § 10 første og andre ledd. Det er siidaandelslederen som bestemmer

²⁹⁰ Dette må vurderes konkret. I Rt. 1963 s. 212 (Skjåk bygdeallmenning) ble, til sammenligning, et bygdeallmenningsstyre ansett for å ha kompetanse til å selge allmenningsgrunn på til sammen 17 dekar. Høyesterett anså spørsmålet for «temmelig tvilsomt», men fant at det likevel falt inn under en «naturlig og forsvarlig forvaltning», jf. dommen s. 215. Dommen skriver seg imidlertid fra før gjeldende bygdeallmenningslov, men forarbeidene til loven gir uttrykk for at rettstilstanden videreføres jf. Ot.prp.nr. 37 (1991-1992) s. 46.

²⁹¹ Videre må beslutningen gjelde «felles anliggender», jf. reinv. § 44 andre ledd og ovenfor under punkt 4.3.4.

²⁹² Fleischer (1978) s. 409.

«hvem som får eie rein i andelen og vedkommendes reintall», jf. § 10 andre ledd, men siidaandelsledere og andre reineiere står i utgangspunktet likt med hensyn til eierskap til reinsdyrene.²⁹³ Hver reineier har sitt eget reinmerke, jf. reinl. § 32. Siidaandelslederen vil imidlertid være den som innehar retten til å utøve reindrift gjennom sitt medlemskap i siidaen og retten til næringsutøvelse vil derfor i første omgang ligge til denne personen. Inngrep i denne retten behandles nedenfor under punkt 4.5.2. Foruten eiendomsretten til selve reinsdyrene vil siidaandelslederen og reineiere også kunne være eiere av gjeterhytter og gammer.

4.5.1 Tap knyttet til individuelle interesser

Har den enkelte reineier ekspropriasjonsrettslig vernede rettigheter ved siden av siidaen? I all hovedsak er det siidaens og eventuelt reinbeitedistriktets kollektive bruksrettigheter som er gjenstand for ekspropriasjon ved kraftutbygging, men dette er ikke til hinder for at det også kan foreligge individuelle rettigheter som er erstatningsrettslig vernet. Personlige gjeterhytter, gammer og adkomstveier til disse vil for eksempel kunne være en slik individuell særinteresse, og reineieren vil da selv kunne fremme krav om ekspropriasjonserstatning for inngrep i denne rettigheten. I allmenningsretten er det samme lagt til grunn. Dersom kraftutbyggingen rammer en særinteresse i allmenningen, for eksempel en seter, vil det primært være den enkelte bruksberettigede og ikke allmenningsstyret som er rette ekspropriat.²⁹⁴ Sverre Dragsten uttaler om dette at:

«Ekspropriasjonsinngrepet kan også påføre de enkelte bruksberettigede særlige skader og ulemper som disse har krav på erstatning for. Det kan f.eks. dreie seg om neddemming av setervoll, tørrlegging av elv som ved vanlig vannføring har dannet naturlig stengsel for beitedyr, eller om vanskeliggjorte adkomstforhold. I slike tilfelle må den enkelte bruksberettigede behandles som saksøkt og gis erstatning for de særlige skader og ulemper han påføres.»²⁹⁵

At allmenningsrettighetene består av kollektive rettigheter utelukker altså ikke krav fra bruksberettigede for deres særskilte tap og ulemper, selv om utgangspunktet er at «[a]llmenningsstyret representerer eierinteressene og bruksinteressene i allmenningen», jf. bygdeallmenningsloven § 3-2. Tilsvarende betraktning bør, etter mitt syn, legges til grunn for reindriften vedkommende der det på samme måte kan forekomme erstatningsrettslig vernede individuelle interesser.

²⁹³ Se note 38 ovenfor. I RG-2009-321 (Nord-Troms tingrett) og RG-2002-597 (Hålogaland) fremmet reineiere krav om erstatning for tapte reinsdyr. I Rt. 1986 s. 1019 (Fuglevatn) var det imidlertid distriktet som fremmet tilsvarende krav på vegne av reineierne.

²⁹⁴ Falkanger (2009) s. 80, se særlig note 112.

²⁹⁵ Dragsten (1969) s. 153.

Skillet mellom kollektive og individuelle rettigheter er også diskutert i svensk rett.²⁹⁶ I den svenske rennäringslagen § 10 andre ledd fremgår det at:

«Sameby företrader medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringen i övrigt.»²⁹⁷

Det blir dermed også i svensk rett et spørsmål om de underliggende materielle rettighetsforholdene er kollektive eller individuelle. Eivind Torp konstaterer at det i svensk rett er «betydande oklarheter kring frågan om vad som är enskild rätt och vad som är kollektiv rätt.»²⁹⁸ I svensk rettspraksis er Högsta Domstolens avgjørelse i NJA 1988 s. 684 et eksempel på forholdet mellom individuelle og kollektive rettigheter etter at reindriftsutøvere hadde fremmet individuelle krav om erstatning for inngrep i adkomstvei til bolighus oppført i medhold av rennäringslagen § 16. Flertallet i Högsta Domstol konkluderte med at inngrepet rammet kollektive rettigheter siden det var snakk om en felles adkomst for «samtlige dem som uppfört byggnader i Saltoluokta i och för utövande av renskötselrätten» og fastholdt avvisningen av det individuelle kravet. Mindretallet på én dommer la til grunn at «[a]nspråk som har sin grund i ett innehav av viss byggnad är typisk sett av individuell natur» og kom derfor til motsatt resultat. Avgjørelsen viser at grensen mellom kollektive og individuelle rettigheter i reindriften kan være uklare. Etter mitt syn bør det avgjørende for vurderingen være om det er snakk om en kollektiv eller individuell bruk, hvem som må bære tapet og om det kan oppstå interessemotsetninger mellom reineiere og siidaen.

4.5.2 Særskilt om tap av retten til å drive næring

Et særskilt spørsmål som bør drøftes for seg, er om reineiernes rett til å drive reindrift er ekspropriasjonsrettslig vernet. Er en tvungen oppgivelse av retten til å utøve reindrift som følge av en kraftutbyggingskonsesjon vernet? Dersom en vindkraftutbygging fører til en reduksjon i reintallet på grunn av beslaglagt beiteland vil, som nevnt, ekspropriasjonserstatningen i utgangspunktet gå til siidaen. Den enkelte reineier vil dermed få en indirekte kompensasjon ved at midlene som går inn i siida- eller distriktsfond skal avbøte reineierens tap. Annerledes stiller deg seg dersom en omfattende kraftutbygging medfører at vedkommende må avslutte sin reindrift. I denne situasjonen vil reineieren i utgangspunktet ikke kompenseres siden midlene som går inn i siidafondet, i utgangspunktet, blir værende i næringen.

²⁹⁶ Torp (2007) s. 243 -252.

²⁹⁷ En svensk sameby er en tvungen organisering og ligner mest på det vi i Norge kaller reinbeitedistrikt.

²⁹⁸ Torp (2007) s. 251 og Bengtsson (2004) s. 70-71.

Vurderingen av om en rettighet nyter ekspropriasjonsrettslig vern knytter seg i all hovedsak til om den fremstår som en beskyttelsesverdig økonomisk interesse for vedkommende.²⁹⁹ Ikke alle rettigheter er vernet og den enkelte må for eksempel akseptere inngrep i allemannsretten³⁰⁰, den alminnelige handlefrihet og mer avledede og fjerne økonomiske tap.³⁰¹ I norsk rett har man tradisjonelt sondret mellom tinglige og obligatoriske rettigheter der utgangspunktet er at kun førstnevnte kategori har et ekspropriasjonsvern.³⁰² Den individuelle retten til å utøve reindrift kan ikke sees på som en tinglig rettighet. På den annen side står retten til å utøve reindrift sterkt i norsk rettsorden og det er en særskilt rettighet knyttet til en definert gruppe. Gjennom reinl. § 4, Grunnloven § 108, SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 har myndighetene påtatt seg en plikt til å ivareta det materielle grunnlaget for reindriftssamisk kultur gjennom å sikre den enkelte reineiers rettslige posisjon.³⁰³ I Rt. 2006 s. 1382 (Utsi) var spørsmålet om en reindriftssame hadde rett til driftsenhet (nå siidaandel) etter 1978-loven og om myndighetenes vedtak om bortfall av driftsenheten var ugyldig. I avgjørelsens premiss 42 uttalte førstvoterende med tilslutning fra de øvrige dommerne at:

«Å ha driftseining gir såleis rett til yrkesutøving i ei næring som er etablert gjennom bruk av fast eiendom, og som har vern i samsvar med det.»

Høyesterett slår med andre ord fast at også retten til å utøve reindrift er erstatningsrettslig vernet på lik linje med fast eiendom.³⁰⁴ Det samme vernet må gjelde uavhengig av om det er en offentlig regulering av driftstillatelse eller inngrep i beiteland ved ekspropriasjon. Også andre enn innehaveren av den rett som direkte er gjenstand for ekspropriasjon kan være vernet.³⁰⁵ Myndighetene har også ansett driftstillatelse eller siidaandel som en økonomisk

²⁹⁹ Fleischer (1978) s. 409.

³⁰⁰ Gjennom Høyesterettspraksis kan inngrep i allemannsretter likevel kunne ha et ekspropriasjonsrettslig vern dersom «særlige forhold tilsier at rettigheten benyttes på en måte utover det som tilkommer alle andre», jf. Reusch (2012) s. 355-360. Se også Falkanger/Falkanger (2013) s. 469 med videre henvisning til rettspraksis.

³⁰¹ I Rt. 1973 s. 1268 (Flymanøver) ble et strømbrydd som en uaktsom flymanøver påførte et oppdrettsanlegg ansett for avledet og ikke erstatningsbetingende. Flertallet så det sentrale vurderingstemaet å være «hvem som i alminnelighet er nærmer til å bære risikoen for skader», jf. dommen side 1273. I denne vurderingen kan det legges vekt på skyldgrad, omfang, skadelidtes tilknytningsforhold og potensielle skademuligheter.

³⁰² Fleischer (1978) s. 413. Den erstatningsmessige betydningen av skillet mellom tinglige og obligatoriske rettigheter er imidlertid redusert, jf. Rt. 1955 s. 872 (Kabeldom) og Rt. 1973 s. 1268 (Flymanøver).

³⁰³ Hensynet til det kulturelle vernet kan føre til at en kraftutbygging må nektes, jf. SP artikkel 27, Ulfstein (2013) og Gauslaa (2007).

³⁰⁴ Se Ravna (2009) s. 24-45 for en mer generell gjennomgang av vernet av reindriftssamiske rettigheter etter EMK TP 1-1.

³⁰⁵ Fleischer (1978) s. 411.

vernet interesse, og tidligere eksisterte det kompensasjonsordninger for avvikling og frivillig innløsning av driftsenhet, jf. forskrift av 17. juni 1999 nr. 731 kapittel 5.³⁰⁶

Erstatning for avvikling av siidaandel vil først og fremst gå til siidaandelslederen. Det var for eksempel slik det ble gjort ved utbygging av Mauken/Blåtind skytefelt i indre Troms. Fire driftsenheter som tilsvarte hele Sokki siida inngikk avtale om frivillig innløsning av driftsenhetene og siidaen ble dermed oppløst. Innehaverne av driftsenhetene ble tilkjent kompensasjon etter forskrift om reindriften utviklingsfond av 17. juni 1999 nr. 731 kapittel 5 [opphevet], forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reinstalltilpasningen i Vest-Finnmark reinbeiteområde § 4 i tillegg til en individuell kompensasjon. Denne ordningen er nå avviklet på bakgrunn av ny reindriftslov.³⁰⁷ Siden ordningen med innløsning, og kravet til samtykke fra myndighetene nå er opphevet, kan det spørres om siidaandelene står fritt til å avvikle sin reindrift mot kompensasjon fra utbygger uten en offentlig godkjennelse. Spørsmålet er ikke berørt av Reindriftslovkomiteen eller departementet. Av hensyn til fremtidige generasjoner og bevaring av næringen kan det være grunn til å se på en omsetningsbegrensning med hensyn til frivillig avvikling av siidaandeler mot vederlag.³⁰⁸

Uavhengig av det ekspropriasjonsrettslige vernet kan det avslutningsvis nevnes at den enkelte reineier har adgang til å kreve erstatning for sitt individuelle tap med grunnlag i alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Skadegjørende handlinger fra utbygger eller myndigheter kan ha grunnlag i culpa (skyld) eller objektivt ansvar. Ansvar følger av alminnelig erstatningsrett³⁰⁹, men det kan være grunn til å utrede behovet for en særskilt erstatningsordning for reindriften for å avbøte den økonomiske og juridiske ubalansen mellom reineiere og kraftutbyggere. I petroleumssektoren er det for eksempel innført særskilt lovregulering for erstatning til fiskere som lider tap som følge av oljeutvinningen, jf. lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 kapittel 8.³¹⁰ Er det behov for å gjøre det lettere for reineiere å fremme individuelle krav? Bør det opprettes en egen nemnd som det er gjort med hensyn til tap for fiskere på grunn av oljeutvinning, jf. petroleumsloven § 8-6? Dette vil rekke for vidt til å kunne behandles i denne fremstillingen.

³⁰⁶ Forskrift for omstillingslønn for reindriftsutøvere i Øst- og Vest-Finnmark reinbeiteområder som frivillig avvikler sin reindrift i Finnmark av 3. mai 1993 nr. 441 er imidlertid ikke opphevet.

³⁰⁷ Reindriftsavtalen 2012/2013, Prop. 104 S (2011-2012), s. 30. Etter vedtakelsen av 2007-loven ble ordningen med samtykke fra myndighetene for etablering av driftsenhet opphevet og en avviklingsordning vil dermed være upraktisk.

³⁰⁸ Gjennom konsesjonsbehandlingen vil myndighetene vurdere virkningene av et inngrep for reindriften og spørsmålet kommer først og fremst på spissen der kraftutbyggeren innløser siidaandeler i forkant av konsesjonssøknaden. Se diskusjonen om omsetningsbegrensning i punkt 4.2.2 ovenfor.

³⁰⁹ Se Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969 nr. 26.

³¹⁰ Se RG-1989-84 (Stavanger byrett) om 15 trålefiskeres krav mot Det norske oljeselskap A/S før de særskilte reglene i petroleumsloven ble vedtatt.

4.6 Om forvaltningen av midlene i reindrifsfond

4.6.1 Innledning

Både 1933- og 1978-loven inneholdt bestemmelser om reindrifsfond.³¹¹ Disse tok sikte på en forvaltning av fellesmidler til næringens beste, og forvaltningen ble forestått av offentlige organer.³¹² Reglene om reindrifsfond er videreført i 2007-loven, men med omfattende endringer. Etter reindl. § 47 første ledd nr. 1 skal det nå være et reindrifsfond for hvert distrikt (distriktsfond) i stedet for hvert reinbeiteområde (områdefond), jf. 1978-loven § 32 første ledd. Selv om det også etter 1978-loven kunne knyttes et reindrifsfond til hvert reinbeitedistrikt, var det uansett områdestyret som opprettet og forvaltet fondene, jf. forskrift om reindrifsfond³¹³ § 1 andre ledd, jf. § 4 første ledd.³¹⁴ Nytt er det også at det for siidaens vedkommende kan opprettes et eget reindrifsfond (siidafond), jf. reindl. § 56.

Departementet nedsatte i forkant av reindriftsloven en arbeidsgruppe som skulle se på siidaens plass i lovgivningen.³¹⁵ I rapporten ble også de kompliserte forholdene knyttet til avståelse av kollektive rettigheter og kravet om at kompensasjonen kommer hele fellesskapet til gode trukket frem. Arbeidsgruppen pekte på at det inngås avtaler ved at «driftsenheter, siidaer og distrikter inngår avtale med private eller offentlige organer om avståelse av beiterett i et område mot økonomisk kompensasjon.»³¹⁶ Videre ble det pekt på at midlene ikke alltid var underlagt «føringer på hvordan slike midler skal forvaltes eller benyttes.» I tilfeller der midler ikke gikk til det reindrifsfellesskapet som led det aktuelle tapet, uttalte arbeidsgruppen at «det i så fall er grunn til å stille spørsmål ved om avtalemotparten eller den erstatningsansvarlige har gjort opp for seg med befriende virkning.» Disse problemstillingene ble imidlertid ikke gått nærmere inn på i rapporten:

³¹¹ 1933-loven § 17 og 1978-loven § 32. Med reindrifsfond menes fond som forvaltes av distriktsstyret (distriktsfond), siidaen (siidafond) og de tidligere områdefondene som ble forvaltet av områdestyret (områdefond).

³¹² Etter 1933-loven ble forvaltningen forestått av fylkesmannen eller lappefogden (reindriftsagronomen), jf. § 17 tredje ledd. I RG 1974 s. 194 (Alta herredsrett) bestemte retten at erstatningen tilkjent distriktene for driften av Bidjovagge gruver skulle utbetales til lappefogden i Vest-Finnmark som forvalter av beløpet i samråd med distriktsformennene og fylkesmannen etter 1933-loven. Etter 1978-loven § 32 og forskrift om reindrifsfond av 14. februar 1992 nr. 1271 § 4 første ledd var det områdestyrene som forvaltet reindrifsfondenes midler.

³¹³ Forskrift av 14. februar 1992 nr. 1271.

³¹⁴ Dette var også uttalt i forarbeidene til 1978-loven at områdestyrene «forutsettes å få vesentlig innflytelse når det gjelder disponering av fondets midler», jf. Ot.prp. nr. 9 (1976-1977) s. 65.

³¹⁵ LMD (2006).

³¹⁶ *Ibid.* s. 19.

«Private avtaler som begrenser den kollektive retten til reindrift er et svært komplisert saksområde. Gruppen er innforstått med at Landbruks- og matdepartementet skal se på disse problemstillingene særskilt, og det behandles derfor ikke nærmere.»³¹⁷

Utover bestemmelsene i reindl. § 56 om krav til siidafond og § 47 om reindrifsfond, som er i tråd med Reindriftslovutvalgets forslag, er det ikke gjort ytterligere arbeid i tilknytning til de problemstillingene som arbeidsgruppen pekte på i 2006. LMD har ikke besvart mine henvendelser med spørsmål om rapporten vil bli fulgt opp.³¹⁸

Er ordningen med distriktsfond og siidafond en tvungen ordning? Hvilke midler skal inn i fondene? Hva bestemmer fordelingen av midler mellom de ulike fondene? Sikrer reglene om siida- og distriktsfond at fremtidige reindriftsutøvere blir tilstrekkelig ivaretatt som forutsatt i reindriftsloven § 1? Hva er situasjonen med hensyn til fondene knyttet til de avviklede områdestyrene? Hvilke sanksjonsmuligheter har myndighetene ved overtredelse av reindriftslovens bestemmelser? Disse spørsmålene vil nå bli behandlet nedenfor.

4.6.2 Krav om reindrifsfond ved erstatning

Er ordningen med distrikts- og siidafond en tvungen ordning? Etter en alminnelig forståelse av reindl. § 47 må det legges til grunn at det foreligger en plikt for det enkelte distrikt, og eventuelt for siidaen dersom den blir tilkjent midler, til å opprette et eget reindrifsfond. Dette støttes av forarbeidene, som presiserer at i «tråd med utvalgets forslag skal det opprettes fond kun for det enkelte distrikt», jf. Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 65. Det foreligger altså ingen valgfrihet med hensyn til om det skal opprettes distriktsfond eller ikke. På samme måte må ordningen med siidafond forstås, jf. ordlyden i reindl. § 56 og Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) side 67-68.

Hvilke midler skal inn i fondene? Oppstillingen av midler som skal inn i fondet etter reindl. § 47 gjelder både for distrikts- og siidafond, jf. reindl. § 56. Det vil for det første være ekspropriasjonserstatningen som blir tilkjent ved skjønn, men også annen «erstatning for skade, ulempe m.v.» og «andre midler som tilfaller distriktet», jf. reindl. § 47 første ledd nr. 2 og nr. 6. Midler som distriktet eller siidaen oppnår ved frivillig avtale om avståelse av beiteland eller for skader og ulemper ved inngrep, vil klart omfattes. Forarbeidene nevner også at slike midler skal inn i reindrifsfond:

³¹⁷ *Ibid.* s. 19.

³¹⁸ E-post av 02.06.2014, se imidlertid note 350.

«Et eksempel her kan være midler som utløses gjennom avtale ved inngrep i distriktet, f.eks. ved etablering av vindkraft eller vannkraft.»³¹⁹

Ansvar for at midlene går inn i det aktuelle reindrifsfondet påligger, etter mitt syn, både tiltakshaveren og reindriftsutøverne.³²⁰ Som et minimum må det i alle fall stilles krav om at en utbetaling fra kraftutbygger skjer i god tro med hensyn til at det er riktig subjekt som mottar midlene. Skjer en utbetaling direkte til en enkelt reindriftsutøver og ellers utenom reindrifsfondene, kan det spørres om et slikt brudd på reindriftsloven fører til at avtalen ikke stifter noen rett for kraftutbyggeren.³²¹

I tilfeller der en siidaandelsleder får kompensasjon for avvikling av reindriften vil erstatningen tilfalle siidaandelshaveren. Det vil da være næringstapet som erstattes og ikke tap av beiteareal eller ulemper og skader i reindriften. Dette var en ordning som ble valgt for noen av reindriftsutøverne i tilknytning til Mauken/Blåtind-utbyggingen til Forsvaret, se ovenfor under punkt 4.5.2.

Hva bestemmer fordelingen av midler mellom fondene? Hvorvidt midlene skal inn i et siidafond eller distriktsfond beror på en konkret vurdering av hvem som utøver reindrift i området og hvem som er innehaver av beiterettigheten, jf. ovenfor under punkt 4.3. I kraftutbyggingssaker kan det være aktuelt med erstatning både til siidaer og reinbeitedistrikter der inngrepet rammer siidaens område særskilt i tillegg til fellesinteressene i distriktet. Der flere siidaer har rettigheter i samme området, må inngrepet være avklart med samtlige siidaer og erstatning kan således gå inn på flere siidafond.

I noen tilfeller kan det også oppstå spørsmål om midlene skal inn i et reindrifsfond eller utbetales til den enkelte reindriftsutøver.³²² Her må det igjen foretas en vurdering av inngrepets virkninger for de ulike rettighetshaverne. I tråd med reindriftenes kollektive karakter vil det neppe bli aktuelt med erstatning til enkeltutøvere med hensyn til tap av

³¹⁹ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 65.

³²⁰ Det samme kravet til innbetaling i reindriftstond gjaldt under 1978-loven, jf. forskrift av 14. februar 1992 nr. 1271 § 1 og § 2. Likevel ble ikke erstatningen etter Mauken-avtalen utbetalt til reindrifsfondet, jf. avtale mellom Staten v/Forsvarsdepartementet og Mauken Reinbeitedistrikt av 10.11.2006 punkt 8.1 og telefonsamtale med Forsvarsbygg v/ adv. Løftingsmo 11.11.2014.

³²¹ At midlene går inn i et reindrifsfond og ikke i distrikts- eller siidakassen bidrar til at mindretallet kan kontrollere bruken av midler gjennom revisjon, jf. reinl. § 48, jf. § 56 andre ledd og at disponeringen av midler kan begrenses gjennom vedtektene (bruksreglene), jf. reinl. § 57 andre ledd nr. 5, jf. § 58.

³²² Det fremgår av forskrift om reindrifsfond av 14. februar 1992 nr. 1271 § 2 tredje strekpunkt at erstatning for skade og ulemper ved ekspropriasjon skal inn i fondet med unntak for «midler som tilkjennes enkeltpersoner.» Grensen mellom kollektive og individuelle interesser kom på spissen i en svensk sak, NJA 1988 s. 684 om inngrep i adkomstveier til medlemmer av en svensk sameby. Se ovenfor under punkt 4.5 om denne avgjørelsen.

beiteland. En annen ting er at enkeltutøvere kan kreve erstatning med grunnlag i alminnelige erstatningsrettslige prinsipper for tap, skader og ulemper som påføres dem eller for inngrep som rammer deres særskilte rettigheter, jf. ovenfor under punkt 4.5. Interessekonflikter mellom siidaer, distrikter og enkeltutøvere kan føre til konflikter om hvilket økonomisk tap som «tilhører» hvem, og om grensen mellom kollektive og individuelle rettigheter.

4.6.3 Forvaltning av erstatningsmidler

Foreligger det en begrensning for siidaens eller distriktets bruk av reindriftsfondenes midler og sikrer dagens regelverk at næringen bevares for fremtidige generasjoner? Det følger av reindriftslovens formålsparagraf at det påligger myndighetene så vel som utøverne å sikre arealene for fremtidige generasjoner. Likevel eksisterer det i dag ingen eller få begrensninger med hensyn til bruk av siida- eller distriktsfondenes midler.³²³ Av forarbeidene fremgår det, med hensyn til forvaltningen av reindriftsfondene, at «[i] praksis vil det i første rekke bli aktuelt å bruke midlene til «fremme av reindriftsnæringen»». ³²⁴ Dette er i samsvar med det som gjaldt etter 1978-loven § 32 tredje ledd: «Reindriftsfondets midler skal brukes til fremme av reindriftsnæringen i reinbeiteområdene.» Noen konkrete bruksbegrensninger kan det neppe oppstilles ut fra de generelle formuleringene i reindriftslovens formålsparagraf og uttalelsene i forarbeidene.

Fylkesmannen skal godkjenne vedtekter og regler for reindriftsfondene, jf. reinl. § 58 første ledd, jf. § 57 første ledd nr. 5.³²⁵ På denne måten sikres en indirekte kontroll over de kollektive midlene, men det er i utgangspunktet ingen etterfølgende kontroll med forvaltningen av midlene fra Fylkesmannens side. Til sammenligning forvaltet områdestyrene etter 1978-loven midlene i henhold til forskrift om reindriftsfond § 3 der det forelå forskriftsmessige begrensninger med hensyn til anvendelsen av midlene i reindriftsfondene.

Hensynet til en ivaretagelse av reindriftslovens formål og ressursgrunnlaget for fremtidige reindriftsutøvere taler for at også dagens reindriftsfond bør underlegges en bruksbegrensning tilsvarende 1978-loven § 32 tredje ledd. Bør for eksempel midlene kunne investeres i aksjer

³²³ Det foreligger ingen begrensning med hensyn til utbetaling av midler til enkeltutøvere så lenge utbetalingen ikke er i strid med vedtektene eller reindriftsloven.

³²⁴ Se NOU 2001: 35 s. 170 og tilsvarende i Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 66. Reindriftslovutvalget uttaler dessuten følgende i NOU 2001: 35 på s. 174 med hensyn til erstatning som tilkjennes siidaen direkte: «Det skal i så fall opprettes et reindriftsfond for siidaen. Dette er særlig viktig der erstatningsbeløpet skal dekke ulempene også for fremtidige utøvere. Erstatningen må da forvaltes på en måte som ikke bare kommer nåværende brukere til gode.»

³²⁵ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Nordland har for eksempel veiledet distriktsstyrene ved utarbeidelse av vedtektene for reindriftsfond. I forslaget ble det tatt inn bestemmelser om formål og forvaltning av distriktsfondets midler, jf. mail av 10.11.2014 fra Fylkesmannen i Nordland.

eller eiendom uten tilknytning til næringen? Kan midlene fordeles mellom reineierne i distriktet?

I Sverige er det i rennäringslagen § 28 andre ledd bestemt at halvparten av erstatning for «skada eller olägenhet som ej drabbar bestämd person» tilfaller samebyen med én halvpart og samefonden med den andre halvparten. Samefonden disponeres av svenske forvaltningsmyndigheter til næringens beste.³²⁶

For allmenningenes vedkommende er det lovbestemte begrensninger i disponeringen av allmenningens overskudd, jf. bygdeallmenningsloven § 3-12. Retningslinjene i bygdeallmenningsloven for bruk av overskudd knytter seg til ivaretagelse og bevaring av allmenningens beste for nåtidige og fremtidige utøvere. Det bør foretas en utredning om det også for reindriften er behov for en tilsvarende begrensning.

Som nevnt var det, frem til 2007-loven, områdestyrene som forvaltet og disponerte reindriftsfondene, jf. 1978-loven § 32. Når reinbeitedistriktene og siidaen overtok ansvaret for reindriftsfondene etter 2007-loven ble de regionale områdefondene forutsatt oppløst og fordelt på de enkelte reinbeitedistriktene.³²⁷ Områdestyrenes forvaltning var underlagt forskrift om reindriftsfond og forskrift om regnskapsføring av reindriftsfond.³²⁸ Forskriftene er ikke tilpasset den nye reindriftsloven og behovet for nye kontrollregler bør, etter mitt syn, vurderes.³²⁹

Fylkesmannen i Finnmark har gitt uttrykt for at de per i dag mangler oversikt og at det knytter seg mange uavklarte spørsmål til forvaltningen av reindriftsfond etter 1978-loven og 2007-loven.³³⁰ Blant annet er det i dag en særordning knyttet til forvaltningen av erstatningsmidlene fra Altautbyggingen der Fylkesmannen har ansvaret.³³¹ Fylkesmannen i Finnmark ønsker at ansvaret for forvaltningen av disse midlene overføres til distriktene.

³²⁶ Samefonden er et fond som har til formål å fremme og støtte reindriftnæringen, den samiske kulturen og samiske organisasjoner og forvaltes av den svenske forvaltningsmyndigheten Kammarkollegiet, se [sametinget.se\(samefonden\)](http://sametinget.se/samefonden).

³²⁷ Landbruksdirektoratet, avdeling Alta, uttaler i brev til meg av 08.07.2014 at «De eksisterende reindriftsfond ble forutsatt oppløst og fordelt på de enkelte distriktene.» Dette fremgår også av NOU 2001: 35 s. 170 og Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 66. Det er ikke gitt nærmere regler eller overgangsbestemmelser om dette som forutsatt i forarbeidene.

³²⁸ Forskrift av 14. desember 1993 nr. 1435 (regnskapsforskriften). Forskriftene gjelder så langt de ikke kommer i strid med 2007 loven, jf. forskrift om overgangsbestemmelser til lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift § 1 første ledd.

³²⁹ Blant annet fremgår det ikke om siidafond omfattes av forskriften.

³³⁰ Personlig meddelelse i mail fra Fylkesmannen i Finnmark av 23.10.2014 og 24.10.2014.

³³¹ *Ibid.* Styret består imidlertid av representanter fra reinbeitedistriktene.

I Sør-Trøndelag er det regionale reindrifsfondet avviklet og pengene fordelt på de ulike distriktsfondene etter en bestemt fordelingsnøkkel.³³²

Fylkesmannen i Nordland har per 10. november 2014 fremdeles ikke avviklet Nordland reindrifsfond (områdefond).³³³ Områdestyret i Nordland reinbeiteområde foretok imidlertid de nødvendige disposisjoner med tanke på avviklingen av fondet før styret ble avviklet.

Fylkesmannen i Troms forteller at de ikke kjenner til om det tidligere eksisterte et eget områdefond for Troms reinbeiteområde.³³⁴ Områdestyret forvaltet imidlertid før 2007-loven distriktenes reindrifsfond på vegne av reinbeitedistriktene, men etter vedtakelsen av 2007-loven er forvaltningen overlatt til reinbeitedistriktene selv, jf. reinkl. § 47.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har avviklet Trøndelag reindrifsfond og overført innestående midler til de enkelte reinbeitedistrikt.³³⁵

I Sør-Trøndelag og Hedmark har områdefondene blitt avviklet etter hvert som reinbeitedistriktene har fått godkjent sine bruksregler og opprettet eget distriktsfond etter 2007-loven. Midlene fra områdefondene har blitt fordelt etter hvilke distrikter midlene knytter seg til.³³⁶

4.6.4 Kontroll av reindrifsfondene

Hvilke muligheter har myndighetene til å kontrollere forvaltningen av midler i reindrifsfond i dag? Gir reinkl. kapittel 11 om sanksjoner og tvangstiltak en tilstrekkelig hjemmel for kontroll og pålegg knyttet til disponeringen av midler i reindrifsfondene eller avtaler om at erstatning skal gå utenom reindrifsfondene?

Reinkl. § 74 knesetter en generell plikt til å overholde de forpliktelser reindrifsløven oppstiller i tillegg til de vedtak som er gjort i medhold av loven. Dette vil for eksempel gjelde for reinbeitedistriktets plikt til å utarbeide bruksregler jf. reinkl. § 57, siidaens plikt til å opprette reindrifsfond for siidaen jf. § 56, siidaandslederens plikt til å inngi melding om reindrift jf. § 18 og en reineiers plikt til å utøve reindrift i samsvar med reindrifsløven og bruksreglene jf.

³³² Personlig meddelelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag per mail 31.10.2014.

³³³ Personlig meddelelse i mail av 10.11.2014 fra Fylkesmannen i Nordland. Ildgruben reinbeitedistrikt tildelt kr. 138 370,- fra Nordland Reindrifsfond 9. april 2014.

³³⁴ Telefonsamtale med Fylkesmannen i Troms 28.10.2014.

³³⁵ Personlig meddelelse i mail av 5. november 2014 fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

³³⁶ Personlig meddelelse i mail av 10.11.2014 fra Fylkesmannen i Nordland.

reinl. § 27 andre ledd. En overtredelse av loven, eller vedtak gjort i medhold av loven, kan medføre pålegg, sanksjoner og tvangstiltak når dette kan hjemles i reinl. §§ 75-80.

Dersom reindrift drives i strid med loven så «skal reindrifststyret eller fylkesmannen [...] gi nødvendige pålegg for å bringe det ulovlige forholdet til opphør» når «offentlige interesser tilsier det», jf. reinl. § 75 første punktum.³³⁷ Bestemmelsen gir forvaltningen en generell hjemmel til å utferdige pålegg om opphør av ethvert forhold som er i strid med reindrifstloven, eller vedtak gjort med hjemmel i loven.³³⁸ Etter en alminnelig forståelse av ordlyden foreligger det ikke bare en rett, men også en plikt, til å gi pålegg om opphør når vilkårene er oppfylt. Det blir dermed også et spørsmål om forvaltningen av reindrifsfond kan sies å være en «offentlig interesse».

Regjeringsadvokaten påpekte allerede i høringsrunden at vilkåret om «offentlige interesser» ville bli vanskelig å avgrense.³³⁹ En viss veiledning finner vi imidlertid i forarbeidene og i praksis fra Sivilombudsmannen.³⁴⁰

Offentlige interesser vil foreligge der myndighetene har fattet et vedtak som ikke blir overholdt, for eksempel der fylkesmannen har fastsatt beitetider etter reinl. § 61 første ledd. Mer tvilsomt er om de interne økonomiske forholdene mellom utøverne i et distrikt eller i en siida kan være en offentlig interesse. I en sak om et reinbeitedistrikts faste praksis knyttet til slaktning av umerkede kalver konkluderte likevel Sivilombudsmannen med at «[h]ensynet til en velordnet reindrift og tilliten til reindriften taler med styrke for at det nå er i det offentliges interesse å få avklart de omstridte forholdene knyttet til merkingen.»³⁴¹ Sivilombudsmannen viste til Reindrifstlovutvalgets innstilling der det ble trukket frem at også hensynet til interne driftsmessige forhold kan begrunne offentlig inngrep.³⁴²

Som et utgangspunkt må private aktører i reindriften selv håndtere interne konflikter gjennom domstolsapparat eller politi på samme måte som befolkningen for øvrig. På den annen side gjør spesielle forhold seg gjeldende i reindriften. Reindrifstlovutvalget uttalte i NOU 2001: 35 på side 123 at «det i enkelte tilfeller [kan] være behov for bestemmelser hvor det offentlige

³³⁷ Plikten til retting av et ulovlig forhold oppstår imidlertid allerede ved overtredelsen, jf. Gauslaa (2014) note 294.

³³⁸ Gauslaa (2014) note 292.

³³⁹ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) s. 71. Det alternative forslaget om å gjøre bestemmelsen til en kan-bestemmelse og gi anvisninger om at kompetansen er tenkt benyttet i tilfeller hvor det foreligger offentlige interesser, ble ikke fulgt opp.

³⁴⁰ NOU 2001: 35 s. 186 og Sivilombudsmannen i sak 2011/575.

³⁴¹ Saksnr. 2011/575 s. 6.

³⁴² *Ibid.* s. 4 og NOU 2001: 35 s. 123.

kan gå inn for å sikre en velordnet drift eller gi beskyttelse mot misbruk av maktposisjoner.» Det ble samme sted trukket frem som særtrekk «ved den samiske reindriften (...) at den er basert på utøvelse av en kollektiv rett til bruk av beiteressurser som tilhører fellesskapet» – noe som kan begrunne en sterkere grad av offentlig inngripen en ellers.

Er innbetaling av erstatningsmidler, som opplistet i reinl. § 47 første ledd, til reindriftsfond en offentlig interesse? Som nevnt ovenfor er opprettelsen av distrikts- og siidafond en tvungen ordning og det må regnes som et lovmessig krav at de aktuelle midlene som tilfaller reinbeitedistrikter eller siidaer går inn i fondene. Blir en erstatning holdt utenfor reindriftsfondet, vil vilkåret om et ulovlig forhold etter reinl. § 75 i utgangspunktet være oppfylt. Mer tvilsomt er det om forholdet er en «offentlig interesse». Praksis fra Sivilombudsmannen³⁴³ og uttalelsene fra Reindriftslovutvalget viser imidlertid at de særskilte forhold i reindriften vil kunne begrunne en offentlig interesse i at erstatningsmidlene går inn i reindriftsfond. Det kan være en offentlig interesse at hensynet til næringen som sådan blir ivaretatt gjennom erstatningsmidlene og at fremtidige reindriftsutøvere blir beskyttet. Videre vil det være en offentlig interesse at det materielle grunnlaget for samisk reindrift ivaretas i samsvar med reinl. § 1 og Grunnloven § 108.

Med hensyn til disponering og forvaltning av midler som allerede ligger i et reindriftsfond, er det distriktet eller siidaen selv som fastsetter rammene for dette gjennom bruksreglene. Dersom en reineier mener forvaltningen av distriktets midler er i strid med vedtekter eller reindriftsloven vil det først og fremst være et internt anliggende som må løses ved domstolene. Som nevnt ovenfor under punkt 4.6.3 mangler også reindriftsloven klare bestemmelser om hvilke tiltak midlene kan benyttes til, noe som også gjør en offentlig kontroll gjennom reinl. § 75 vanskelig.³⁴⁴ En annen ting er at Fylkesmannen kan gi pålegg om at det utferdiges vedtekter for reindriftsfondet, jf. reinl. § 57 andre ledd nr. 5.

Endelig inneholder reindriftsloven krav om revisjon av distriktets økonomiske virksomhet, jf. reinl. § 48. Revisoren skal vurdere om årsregnskapet er i samsvar med lov og forskrifter, jf. revisorloven § 5-1³⁴⁵, og en av de mest sentrale oppgavene er å påse at regnskapsloven³⁴⁶ er

³⁴³ Saksnr. 2011/575.

³⁴⁴ Fylkesmannen i Nordland og Finnmark uttaler at de også er av den oppfatning at de ikke kan eller skal utføre noen kontroll med hva distriktene eller siidaene benytter reindriftsfondsmidlene til, jf. personlig meddelelse i mailer av 24. oktober 2014 og 5. november 2014.

³⁴⁵ Lov om revisjon og revisorer av 15. januar 1999 nr. 1 (revisorloven).

³⁴⁶ Lov om årsregnskap av 17. juli 1998 nr. 56 (regnskapsloven). Det er først og fremst distriktsstyrets eller siidastyrets forvaltning av midlene i kassen og reindriftsfondet det er aktuelt å kontrollere, jf. NOU 2001: 35 s. 169-170.

fulgt.³⁴⁷ Revisoren kan sees på som «samfunnets tillitsperson» som skal ivareta interessene til ulike tilsynsorganer og samfunnet for øvrig.³⁴⁸ Hvorvidt disposisjoner av fondsmidler er i samsvar med de krav som følger av reindrifstloven kunne vært en aktuell oppgave for revisor, men som nevnt ovenfor foreligger det i dag ingen konkrete begrensninger i bruken av slike midler. Det kan her være grunn til å se på om det bør opprettes særskilte regler for revisors kontroll av disposisjoner knyttet til reindrifst- og siidafond.³⁴⁹

Med avskaffelsen av områdefondene og områdestyrene har det meldt seg en rekke spørsmål knyttet til forvaltning av midler i reindrifstfond. Det er i dag en vesentlig mindre offentlig styring med reindrifstfondsmidler etter 2007-loven sammenlignet med 1978-loven. Etter mitt syn bør det utredes hvorvidt dagens ordning er i tråd med reindrifstlovens formål og statens folkerettslige forpliktelser.³⁵⁰

³⁴⁷ Cordt-Hansen mfl. (2010) s. 153.

³⁴⁸ *Ibid.* s. 148 og NOU 1997: 9 s. 63.

³⁴⁹ Forskrift om regnskapsføring av reindrifstfond og reinbeitedistriktenes regnskap av 14. november 1993 nr. 1435 bør gjennomgås og tilpasses 2007-loven. Blant annet inneholder må forskriftens anvendelse på siidafond avklares.

³⁵⁰ Landbruks- og matdepartementet opplyser i personlig meddelelse ved mail av 28. oktober 2014 at nå «vil det gå en prosess her med endring av forskrift om reindrifstfond i tråd med endringen av reindrifstloven som trådte i kraft 1. januar 2014, der områdestyrene ble avviklet og oppgavene deres ble overført til fylkesmannsembetene.»

5 Subjektive rettskraftvirkninger av domsavgjørelser

5.1 Innledning

En domsavgjørelse er rettskraftig når den ikke kan angripes med ordinære rettsmidler. Den vil da være endelig og bindende for sakens parter, jf. tvisteloven § 19-15 første ledd. Rettskraften har en positiv og negativ funksjon. Den positive funksjonen til en rettsavgjørelse medfører at den skal legges til grunn i en ny sak dersom retten i den nye saken må ta stilling til noe som er rettskraftig avgjort, jf. tvisteloven § 19-15 andre ledd. Den negative funksjonen medfører at retten skal avvise krav mellom samme parter som er rettskraftig avgjort, jf. tvisteloven § 19-15 tredje ledd.

Rettskraftvirkningene av en avgjørelse har også en subjektiv og objektiv side. Den objektive siden handler om hvilke «krav» som er avgjort i saken, jf. tvisteloven § 19-15 andre og tredje ledd. Dette kapittelet skal imidlertid handle om den subjektive siden av en domsavgjørelse.³⁵¹ Spørsmålet er da hvilke rettssubjekter avgjørelsen er bindende for. Hovedregelen er at en dom bare er bindende for «partene» i saken, jf. tvisteloven § 19-15 første ledd, men fra dette utgangspunktet må det gjøres enkelte unntak og presiseringer. Her behandles tre grunnlag som kan begrunne rettskraftvirkninger for andre enn de som direkte er angitt som parter i saken.³⁵²

Det første tilfellet gjelder en som utleder sin rettsposisjon fra et annet rettssubjekt som er bundet av en dom.³⁵³ Personen er for eksempel en arving av parten i saken, eller har en avtale med ham. Her er hovedregelen at personen også selv er bundet av dommen. Dette prinsippet følger av tvisteloven § 19-15 første ledd andre punktum. Regelen om rettskraftvirkningene ved suksesjon kan imidlertid ikke uten videre legges til grunn i reindriften eller på andre områder med innslag av kollektive rettigheter.³⁵⁴ Reineiere erverver ikke nødvendigvis sin rett til å utøve reindrift eller bruksrettigheter i utmark ved privatrettslig suksesjon fra tidligere rettighetshavere slik som beiterettigheter i den tradisjonelle norske bondekulturen.³⁵⁵ I tillegg vil rettighetene kunne endre karakter over tid. Retten til å utøve reindrift er ikke alltid utledet fra bestemte reindriftsutøvere i et område og medfører at regelen om avledet

³⁵¹ Innholdet i reindriftsrettighetene og hvem som er rettssubjekt er behandlet ovenfor under punkt 2.

³⁵² Andre regler om utvidet rettskraft, som ikke behandles her, er tvisteloven kapittel 35 om gruppesøksmål og avgjørelser om familierettslig status etter ekteskapsloven § 30 bokstav e og barneloven § 27 og § 29 bokstav d. I ansvarlige selskaper følger det av sel. § 2-4 første ledd, jf. tvisteloven § 19-15 (1) andre punktum at en rettsavgjørelse mot selskapet også vil ha rettskraftvirkninger for selskapsdeltakerne.

³⁵³ Schei m.fl. (2013) s. 855.

³⁵⁴ *Ibid.* s. 856

³⁵⁵ Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden) på s. 1615 og Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga), Bull (1997) s. 48-51 og Schei m.fl. (2013) s. 856.

rettskraftvirkning etter tvisteloven § 19-15 første ledd ikke nødvendigvis stenger for senere rettstvister om krav knyttet til det samme området.³⁵⁶

For det andre finnes det i allmenningsforhold en regel om utvidet partsforhold gjennom allmannastevning, jf. bygdeallmenningsloven § 1-8.³⁵⁷ Når et ubestemt antall bruksberettigede i allmenning skal stevnes kan stevningen lyde på «de bruksberettigede i allmenningen uten angivelse av navn», jf. bygdeallmenningsloven § 1-8 første ledd. Allmannastevningen medfører at dommen blir endelig og bindende for alle bruksberettigede i allmenningen, men er ikke til hinder for at en bruksberettiget melder og ivaretar sine egne interesser.³⁵⁸

For det tredje kan særskilte bestemmelser om prosessuell representasjon begrunne en utvidet rettskraftvirkning. En slik bestemmelse er reinnl. § 44 andre ledd som regulerer distriktsstyrets adgang til å «inngå forlik, saksøke eller saksøkes på vegne av reindriftsutøverne i distriktets felles anliggender.» Reinnl. § 44 reiser flere spørsmål og noen av dem er behandlet ovenfor under punkt 4.3.4. Her behandles bestemmelsens betydning for rettskraftvirkningene. Får en dom mot distriktsstyret om reinbeiterett i et område negativ og positiv rettskraftvirkning for alle som utøver reindrift i området? Må siidaene stå som part for sine særskilte rettigheter ved siden av distriktsstyret?

Problemstillinger knyttet til den subjektive rettskraftvirkningen av avgjørelser om kollektive rettigheter mer generelt, ble berørt allerede i forarbeidene til tvisteloven. Tvistelovutvalget uttalte at det «kan reises spørsmål om man burde gi en særregel om utvidet rettskraft for avgjørelser om kollektive rettigheter i tilfeller hvor saken er ført av en organisasjon eller enkeltperson som anses tilstrekkelig representativ for gruppen av rettighetshavere.»³⁵⁹ Utvalget anså «spørsmålet for å være vanskelig» og mente det foreløpig ikke var behov for en generell regel om rettskraftvirkningene av rettsavgjørelser om kollektive rettigheter. Utvalget fant det mest hensiktsmessig at reglene ble tilpasset hvert enkelt rettsforhold og at man gav bestemmelser «i lovgivningen til de aktuelle typer rettigheter».³⁶⁰ Blant annet ble det pekt på at en mer hensiktsmessig løsning synes å være og «gi regler om nødvendig prosessfellesskap

³⁵⁶ Rt. 1985 s. 532 (Mauken), RG 1986 s. 501 (Hålogaland) og RG 1986 s. 385 (Hålogaland). Det samme også i Svensk rett, jf. Högsta Domstolens dom 27. april 2011 T 4028-07 s. 13.

³⁵⁷ Tilsvarende i oreigningsloven § 20, vassdragsreguleringsloven § 16 og lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven) av 21. desember 1979 nr. 77 § 13 tredje ledd.

³⁵⁸ Falkanger (2009) s. 89-90.

³⁵⁹ NOU 2001: 32 s. 421.

³⁶⁰ *Ibid.* Departementet sluttet seg til utvalgets vurderinger i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 267 og uttalte at «utviklingen må overlates til teori og praksis eller til regulering i spesiallovgivningen.»

eller om utvidet partsforhold i kombinasjon med allmannastevning etter mønster av bygdeallmenningsloven § 1-8.»³⁶¹

Reindrifftsretten er, som tidligere nevnt, preget av et sterkt innslag av kollektive rettigheter. Likevel er ikke spørsmål rundt rettskraftvirkningene i reindrifften berørt verken i lovutredningen eller proposisjonen til 2007-loven eller 1978-loven. Hvem kan og hvem må saksøkes for at kraftutbyggeren skal få rettslig adkomst til et reinbeiteområde?³⁶²

5.2 Historisk bakgrunn

5.2.1 Reindrifftsloven av 1933

Etter 1933-loven kunne distriktsformannen handle på «vegne av reinbeitedistriktets flyttlapper, derunder også å inngå forlik om erleggelse av erstatning og omkostninger», men representasjonsevnen var begrenset til «ansvar for skade ved rein», jf. 1933-loven § 14 andre ledd. Det var altså en representasjonsregel som i utgangspunktet kun regulerte representasjonsevnen der distriktet var erstatningsansvarlig overfor tredjeperson og ikke omvendt.³⁶³ Frem til 1978-loven fantes det altså ingen generell lovhjemmel for distriktsstyrets kompetanse og et spørsmål var da hvorvidt alle reineiere som benyttet område måtte trekkes inn i søksmålet eller om det var tilstrekkelig at distriktsstyret, eller kun et utvalg av reineiere, var representert. Rettspraksis viser at reinbeitedistriktet i flere tilfeller ble akseptert som partsrepresentant for alle reindrifftsutøvere i distriktet i saker om rettighetsfastsettelse og erstatning for inngrep i reinbeiteområder, jf. Rt. 1968 s. 394 (Brekken), Rt. 1968 s. 429 (Altevann II)³⁶⁴ og Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga). At distriktet representerte reindrifftsrettighetene var i tråd med synet på at «det var samenes reindrift som næring» som var vernet og ikke den enkelte reindrifftsutøver eller mindre grupper, jf. flertallet i Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga) på side 1033.³⁶⁵ I andre avgjørelser kunne det være de enkelte reineiere som var angitt parter, men på vegne av de kollektive rettighetene, slik som i Rt. 1979 s. 492 (Varfjell/Stifjell).

Rettskraftvirkningene av tidligere avgjørelser om reindrifftsrettens utstrekning ble særlig diskutert i Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden) og juridisk teori rundt denne. Dommen gjaldt tvist om retten til reinbeite i et nærmere avgrenset område nord for Aursunden. Høyesterett hadde

³⁶¹ NOU 2001: 32 s. 421.

³⁶² Fremstillingen her behandler først og fremst hvilke subjekter som må være part i en ekspropriasjonssak for at kraftutbyggeren kan benytte området. De samme vurderingene gjør seg imidlertid også gjeldende i saker om rettighetsforhold.

³⁶³ Felleslappeloven hadde tilsvarende regulering, men loven gjaldt ikke i Finnmarkens Amt, jf. § 29 første ledd.

³⁶⁴ I Rt. 1968 s. 429 var det to svenske lappbyer som var parter. De tilsvarer i all hovedsak norske reinbeitedistrikter, se note 210.

³⁶⁵ Se ovenfor under punkt 4.3.2.2.

imidlertid allerede hundre år tidligere, i Rt. 1897 s. 759, tatt stilling til om det lå reinbeiterrettigheter i området. Rettskraftvirkningene av den tidligere dommen kom derfor opp som et spørsmål i saken. Høyesterett valgte å løse spørsmålet om beiterett i området på et annet grunnlag enn rettskraft fordi saken var for «dårlig opplyst» med hensyn til representativiteten hos de reieneierne som var parter for domstolen.³⁶⁶ Førstvoterende gav, i et obiter dictum, likevel uttrykk for at det forhold «at beiterett tilligger reindriftnæringen som sådan, må prinsipielt lede til at dommer som gjelder beiterettens utstrekning i et område, må gis bindende virkning for alle som der utøver næringen, ikke bare de som dommen direkte angår.»³⁶⁷

Flertallet i Rt. 1997 s. 1608 la altså til grunn at i saker om reindriftsrettigheter i et område vil en avgjørelse mot et representativt utvalg ha en kollektiv rettskraftvirkning. I tillegg ble det uttalt at spørsmålet om rettskraftvirkning etter vedtakelsen av 1978-loven § 8 (tilsvarende 2007-loven § 44) ville være så klar at det «kommer ikke på spissen».³⁶⁸ Annenvoterende, dommer Matningsdal som alene utgjorde mindretallet, fant at spørsmålet i saken kunne løses i grunneierens favør med grunnlag i rettskraftvirkningene av 1897-dommen.

Både flertallets obiter dictum og mindretallets syn har vært kritisert i juridisk teori. Otto Jebens uttaler at «to reindriftsutøvere som sogner til det samme området (eventuelt et reinbeitedistrikt) kan ha forskjellig stilling med hensyn til rett til å utøve reindrift» og stiller seg tvilsom til «om det fra reindriftsrettens karakter av en kollektiv rett kan sluttes til en tilsvarende kollektiv rettskraftvirkning».³⁶⁹ Jebens får følge av Skoghøy som uttaler at det synspunktet dommen bygger på neppe kan være riktig verken under tidligere eller någjeldende tvistelovgivning.³⁷⁰ Torgeir Austenå gir uttrykk for et noe annet syn og konkluderer, slik som Høyesterett, med at rettsavgjørelsen fra 1897 vil få rettskraftvirkninger også for de øvrige reieneierne i distriktet som ikke var part.³⁷¹ Austenås syn på den subjektive rettskraftvirkningen henger sammen med hans oppfatning av reindriftsrettens karakter. Austenå tar utgangspunkt i at rettsavgjørelsen fra 1897 gjelder «den generelle reinbeiteretten» og uttaler på side 597³⁷² at ut «fra det som nå er anført må det være forsvarlig å si at det er fellesinteressene som er part i tvister om reinbeiterett bygd på tradisjonelt grunnlag.»

³⁶⁶ Rt. 1997 s. 1608 på s. 1615.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.* Som nevnt ovenfor under punkt 4.3.4 er synet på rettighetssystemet endret slik at man ikke anser distriktsstyret som representativt organ i alle sammenhenger. Uttalelsene i Rt. 1997 s. 1608 tok neppe hensyn til at siidaene også kan ha særskilte rettigheter i samme område.

³⁶⁹ Jebens (2001) s. 220.

³⁷⁰ Skoghøy (2013) s. 1069 note 219.

³⁷¹ Austenå (1998).

³⁷² *Ibid.*

Austena synes å se bort fra de særskilte rettigheter som siidaer og reinbeitedistrikter kan ha opparbeidet seg i det samme området, og at de ulike reineierne kan ha ulike rettighetsposisjoner. Når reineierne kun representerer seg selv og sine rettigheter, må det foretas en individuell vurdering av hver enkelt reineiers posisjon slik at det i tilfeller som i Rt. 1997 s. 1608 vanskelig kan bli tale om en utvidet rettskraftvirkning.

Rt. 1997 s. 1608 er også kommentert flere steder i forarbeidene til tvisteloven. Lovutvalget uttalte blant annet at når «det er tale om kollektive rettigheter som det enkelte rettighetssubjekt ikke selv kan disponere over, må utgangspunktet antas at dommen i en sak mot én pretendent, ikke kan tillegges rettskraftvirkninger for andre.»³⁷³ Videre trakk lovutvalget frem Aursundavgjørelsen og påpekte at hvorvidt «partene fremtrer som mer eller mindre representative for gruppen, vil i mange tilfelle være vanskelig å vurdere, noe dommen i Rt-1997-1608 illustrerer.»³⁷⁴

Forarbeidene til tvisteloven gir klart uttrykk for det generelle utgangspunktet. En rettsavgjørelse mot enkeltpretendenter i reindriften kan ikke tillegges rettskraftvirkninger for de øvrige. Tilsvarende er lagt til grunn i allmenningsretten.³⁷⁵ Et eksempel er Rt. 1925 s. 738 (Fron Sogns Bygdeallmenning) der seks gårdeiere gikk til sak mot Landbruksdepartementet med påstand om at bygda hadde eiendomsrett til en del av Espedalen statsallmenning. Høyesterett opprettholdt overrettens dom der det fremgår av domsslutningen at:

«Den saakaldte «Fron sogns bygdeallmenning» kjendes i forhold til de indstevnte Eved Sveipe, Thor Olstad, Oluf Solbraa, Th. Killi, John Harildstad og Thorger Blekastad at være statsallmenning.»

I tråd med utgangspunktet om subjektiv rettskraftvirkning i sivilprosessen er avgjørelsen kun bindende for de seks involverte gårdeiere og andre gårdeiere i bygden kan dermed senere gå til søksmål med tilsvarende påstand.

Etter 1933-loven og tidligere viser rettspraksis at både distriktsstyret og representative reineiere kan være part for domstolene med subjektiv rettskraftvirkning for øvrige reineiere i distriktet. Det mangler imidlertid et klart prejudikat for spørsmålet om representative reineiere kunne binde de øvrige reineierne i et område, og deler av juridisk teori stiller seg tvilende til om en slik regel kan legges til grunn under den tidligere lovgivningen. Rettspraksis fra denne

³⁷³ NOU 2001: 32 s. 400. Det samme gjelder for allemannsrettigheter, jf. Reusch (2012) s. 401.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ Dahl (1998) s. 129-130 hvor også eksempelet er hentet fra.

tiden gir imidlertid ikke svar på hvilken betydning en generell lovbestemmelse om prosessuell representasjon skal ha. Når det foreligger et lovbestemt representativt organ er det ikke lenger tvilsomt at reineiere ikke kan representere kollektive rettigheter med rettskraftvirkning for øvrige reineiere.

5.2.2 Reindriftsloven av 1978

Med 1978-loven § 8 andre ledd ble distriktsstyret gitt en generell representasjonsrett for «felles anliggender.» Bestemmelsen tilsvarer 2007-loven § 44 andre ledd i ordlyd og hovedsakelig i innhold, men 1978-loven inneholder ingen reservasjon for reineiere og siidaers «særskilte interesser», jf. reindl. § 44 andre ledd, siste punktum.

Spørsmålet om subjektiv rettskraft er ikke berørt i forarbeider til 1978-loven og rettspraksis tar bare indirekte opp spørsmålet. I Aursundavgjørelsen sitert ovenfor uttaler førstvoterende at spørsmålet om rettsavgjørelsens subjektive rettskraftvirkninger «ikke [kommer] på spissen etter vedtakelsen av § 8 annet ledd i reindriftsloven av 1978.»³⁷⁶ Det er også forutsatt i NOU 2001:32 side 165-166 at «sak mot et representativt organ eller en representativ gruppe, får negative rettskraftvirkninger for etterfølgende, individuelle søksmål, jf. Rt-1997-1608 og forutsetningsvis i reindriftsloven § 8 annet ledd.»

Rettspraksis etter 1978-loven viser imidlertid at både reinbeitedistriktene, siidaer og enkeltpersoner har vært angitt som parter i saker om rettighetsfastsettelse og ekspropriasjonserstatning for domstolene.³⁷⁷ I Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen) var for eksempel fire reineiere angitt som parter ved spørsmål om reindriftsrettigheter i Oppdal allmenning.³⁷⁸ I Rt. 2000 s. 1578 (Seiland) var det én av distriktets tre siidaer som fremmet krav om erstatning for regulering av Oldervikvannet på Seiland.³⁷⁹ Reinbeitedistriktene har imidlertid vært det dominerende rettssubjektet og representert de reinbeiteberettigede utøverne med bindende virkning i blant annet Rt. 1985 s. 532 (Mauken), Rt. 1986 s. 364 (Ailegas), Rt. 1986 s. 1370 (Porsangermo), Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell), Rt. 1997 s. 1608 og Rt. 2001 s. 769 (Selbu). Se mer utdypende under punkt 4.3.2 ovenfor.³⁸⁰

³⁷⁶ Rt. 1997 s. 1608 s.1615.

³⁷⁷ Se ovenfor under punkt 4.3.4 for en diskusjon rundt Rt. 1990 s. 141 der Høyesterett vurderte den enkelte reneiers adgang til å fremme krav om en andel av erstatningsutbetalingen. Det må foretas en vurdering av hva som er felles anliggender og hvilket tap som knytter seg til særskilte interesser for reneieren eller siidaen.

³⁷⁸ Dette skyldes nok hovedsakelig at området lå utenfor reinbeitedistrikt, jf. gjengivelsen av Herredsrettens avgjørelse på s. 1229 i dommen.

³⁷⁹ En del underrettsavgjørelser nevnes i note 225.

³⁸⁰ Se særlig om Rt. 1985 s. 532 (Mauken), Rt. 1986 s. 364 (Ailegas), Rt. 1986 s. 1370 (Porsangermo) ovenfor hvor det i domspremissene fremgår at det eksisterte flere siidaer i distriktet.

Distriktsstyrets dominans skyldes nok hovedsakelig det synet på rettighetssystemet i reindriften som ble oppstilt i Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga), jf. ovenfor under punkt 4.3.2.2. Som det eneste anerkjente privatrettslige organet for reindriftsrettigheter var det tidligere en naturlig konsekvens at distriktsstyret var part. I en del tilfeller, som tidligere nevnt, utgjorde dessuten distriktsstyret det eneste beitefellesskapet i området.

Etter både 1933- og 1978-loven ville et søksmål mot distriktsstyret få subjektive rettskraftvirkninger for alle rettighetshaverne i reinbeitedistriktet, jf. uttalelsene fra Tvistelovsutvalget og rettspraksis nevnt foran. Som vi nå skal se, vil utviklingen av rettighetstenkningen i reindriften gjøre det rimelig å anta at et slikt syn må nyanseres etter vedtakelsen av 2007-loven.

5.3 Reindriftsloven av 2007

Reinl. § 44 andre ledd slår fast at distriktsstyrets kompetanse til å saksøke eller bli saksøkt på vegne av reindriftsutøverne i «distriktets felles anliggender» ikke er «til hinder for at en siida eller reineier ivaretar egne særskilte interesser». Med reinl. § 44 får vi dermed en presisering og konstatering av at det er flere lag og ulike nivåer av kollektive rettigheter i reindriftsretten.

Reinl. § 44 andre ledd kan forstås på to ulike måter. For det første kan bestemmelsen tolkes i tråd med det alminnelige utgangspunkt om rettskraftens subjektive virkning i sivilprosessen. Eventuelle særskilte siida- og reineierrettigheter vil da ikke bli bindende avgjort når kun distriktsstyret er representert – rettighetspretendenten representerer kun seg selv. Den alternative tolkningen er at siidaer og reindriftsutøvere som har særskilte rettigheter i distriktet har en valgfri adgang til å fremme egne krav, men blir bundet av rettsavgjørelser mot distriktsstyret dersom de avstår, slik som for bruksberettigede i allmenninger ved allmannastevning, jf. bygdeallmenningsloven § 1-8.³⁸¹ Det sistnevnte tolkningsalternativet kan være betenkelig av rettssikkerhetshensyn og bør derfor ha støtte utover en flertydig ordlyd.

I en posisjon mellom de to ovennevnte tolkningsalternativene finner vi løsningen som er valgt i eierseksjonsloven³⁸² § 43 tredje ledd. Styrelederen er der gitt en lovmessig kompetanse til å saksøke og saksøkes «med bindende virkning for alle sameierne» i saker som gjelder «sameiernes felles rettigheter og plikter», jf. første og tredje ledd.³⁸³ Det avgjørende for kompetansen er de underliggende materielle forholdene og det må derfor vurderes konkret om

³⁸¹ Se nærmere i Falkanger (2009) s. 90.

³⁸² Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) av 23. mai 1997 nr. 31.

³⁸³ Skoghøy (2013) s. 269: Styret har en «alminnelig partsevne i saker som omfattes av styrets kompetanse.»

tvisten gjelder «felles rettigheter og plikter» eller krav som knytter seg til den enkelte seksjon. I eierseksjonsforhold vil rettigheter og plikter knyttet til fellesareal typisk være «felles anliggender».³⁸⁴ Eksempelvis vil et søksmål om grensene mellom sameiets eiendom (fellesareal) og naboeiendommen være et felles anliggende som styret har kompetanse til å representere som angitt i eierseksjonsloven § 43. En parallell til reindriftsforhold kan her være saker om distriktets felles grense mot nabodistrikt eller tvist om rett til beite i et fellesbeiteområde der ingen siidaer kan påvise en fortrinnsrett.³⁸⁵

Eierseksjonsrettens skille mellom «felles rettigheter og plikter» på den ene siden og rettighetsforhold som knytter seg til den enkelte seksjon på den andre siden har, etter mitt syn, overføringsverdi til reindriftsretten. Også reinv. § 44 andre ledd bygger på prinsippet om en todeling av kompetansen basert på hva som er fellesrettigheter og hva som er særskilte rettigheter.³⁸⁶

Distriktet «kan» inngå forlik, saksøke og saksøkes på vegne av reindriftsutøverne i distriktet, jf. reinv. § 44 andre ledd. Distriktsstyret har med andre ord ingen plikt til å fremme krav på vegne av reindriftsutøverne etter denne bestemmelsen, og kompetansen til å foreta slike disposisjoner vil da heller ikke være eksklusiv. Reineiere eller siidaer kan selv ivareta egne interesser selv om de også er «felles anliggender».³⁸⁷ På den andre siden gir reinv. § 44 andre ledd distriktsstyret en lovhjemlet rett til å ivareta felles anliggender – det kreves ingen avtale eller fullmakt fra rettighetshaveren.

At representasjonsretten til distriktsstyret i søksmål er begrenset til «distriktets felles anliggender» reiser først og fremst spørsmål om de underliggende materielle forholdene i distriktet. Krav og interesser som bare knytter seg til siidaen eller reindriftsutøveren kan, som utgangspunkt, ikke ivaretas av distriktsstyret i en domstolsprosess.³⁸⁸

³⁸⁴ Ot.prp. nr. 33 (1995-1996) s. 80-81.

³⁸⁵ Se NOU 2001: 35 s. 108.

³⁸⁶ Tilsvarende Skoghøy (2013) s. 271 og s. 1078.

³⁸⁷ Beiterettighetene ligger på gruppenivå og det vil nok derfor være sjeldent at enkeltutøvere har grunnlag for særskilt erstatning ved siden av distriktsstyret eller siidaen. Noe annet er at også reineiere kan være part for domstolene ved spørsmål om kollektive rettigheter, men reineieren representerer da bare seg selv. Se LF-2008-50209 (Frostating) der både reinbeitedistriktet og én reineier var part ved avgjørelse om reindriftssamers rett til fiske på privat grunn. Rt. 2004. s. 1092 der et reinbeitedistrikt og to reineiere var parter ved spørsmål om gyldigheten av et vedtak om fredning av et reinbeitedistrikt for fredning. Rt. 1972 s. 1305 der en fjellsame hevdet at fjellsamene, ved alders tids bruk, hadde ervervet en særskilt fiskerett. Rt. 1988 s. 377 der en reindriftssame hevdet at andejakt var lovlig siden reindriftssamene hadde rett til å drive slik jakt i dette området.

³⁸⁸ Det er en absolutt prosessforutsetning, som domstolene prøver av eget initiativ, at rettighetshaveren selv er part, se Skoghøy (2013) s. 251.

Særskilt om overdragelse av krav

Kan siidaer overdra sitt krav på erstatning for tap og avståelse av beiterettigheter til distriktsstyret i anledning et ekspropriasjonsskjønn? I motsetning til hva som gjelder ved frivillige avtaler er et fullmaktsforhold ikke tilstrekkelig grunnlag for at andre enn den reelle rettighetshaver er part for domstolene.³⁸⁹ Spørsmålet om en reineier eller en siida da kan omgå dette ved å overdra et krav til distriktsstyret er derfor et aktuelt spørsmål. Tilsvarende problemstillingen oppstår i eierseksjonsretten mellom seksjonseiere og sameiestyret. I den nye lovutredningen til eierseksjonsloven uttales det at om «den enkelte sameier kan overdra selve mangelskravet til sameiet slik at styrelederen kan reise sak om det, er ikke avklart i rettspraksis.»³⁹⁰ Hensynet til fleksibilitet, avtalefrihet og effektivitet kan tale for en adgang til overdragelse av kravet. Rettssikkerhetshensyn vil kunne tale imot. Kravet til at den opprinnelige rettighetshaveren selv står som part i et ekspropriasjonsskjønn, eller i en sak om rettighetsfastsettelse, ivaretar hensynet til at den som står nærmest rettigheten selv får anledning til å ivareta sitt krav på best mulig måte gjennom kontradiksjon og selvbestemmelse.³⁹¹

Særskilt om allmenningsretten og allmannastevning

I allmenningsretten har lovgiver valgt en annen løsning på rettskraftsproblematikken. Etter bygdeallmenningsloven § 1-8 om allmannastevning kan en tiltakshaver la stevningen «lyde på de bruksberettigede i allmenningen uten angivelse av navn». Dermed vil avgjørelsen i utgangspunktet ha subjektiv rettskraftvirkning for alle rettighetshavere i allmenningen, uavhengig av om de har involvert seg i saken eller ikke.³⁹² En slik adgang eksisterer riktignok generelt for alle rettigheter ved ekspropriasjon i et område gjennom reglene om allmannastevning i oreigningsloven § 20. Av hensyn til den enkeltes autonomi og interesse av å ivareta sine egne rettigheter kan allmannastevning etter oreigningsloven § 20 bare gjennomføres i «serhøve», og det kreves særskilt tillatelse til dette fra det forvaltningsorgan som treffer ekspropriasjonsvedtaket, jf. oreigningsloven § 20 første ledd. Oreigningsloven § 20 må sees på som en snever unntaksregel som bare kommer til anvendelse der det er uklart hvem som er rettighetshaver. Stor arbeidsbelastning ved å stevne hver enkelt rettighetshaver kan ikke begrunne anvendelse av allmannastevning etter oreigningsloven § 20.³⁹³ Regelen om allmannastevning i oreigningsloven § 20 vil derfor i utgangspunktet være lite aktuelt å benytte

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ NOU 2014: 6 s. 75.

³⁹¹ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 267.

³⁹² Se Falkanger (2009) s. 89-90

³⁹³ Sandene/Keiserud (1990) s. 217-218.

overfor reindriften der det lett lar seg gjøre å identifisere hvem som driver reindrift i området ved å kontakte de regionale reindriftsmyndighetene. Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet taler imot at en modell bygget opp etter bygdeallmenningsloven § 1-8 får anvendelse i reindriften. Man kan da risikere at rettighetshavere lider rettstap som følge av for vide rettskraftregler. Uttalelsene til tvistelovutvalget om å «gi regler om (...) utvidet partsforhold i kombinasjon med allmannastevning etter mønster av bygdeallmenningsloven § 1-8» passer derfor etter mitt syn dårlig for forholdene i reindriften.³⁹⁴

Et endret syn på rettighetsforholdene i reindriften gjør at også synet på rettskraftvirkningene må nyanseres. Eierseksjonslovens system har betydelige likhetstrekk med reinl. § 44, og reelle hensyn taler for parallellslutninger for flere av de sammenlignbare spørsmålene. Distriktsstyrets kompetanse er i dag mer begrenset enn tidligere – noe som henger sammen med utviklingen av rettighetstenkningen i reindriften. En domsavgjørelse som i dag bare involverer distriktsstyret eller en siida vil ikke nødvendigvis være bindende for alle som benytter det aktuelle området og, etter mitt syn, må i utgangspunktet alle siidaene i området stevnes.

³⁹⁴ NOU 2001: 32 s. 421.

6 Avsluttende betraktninger

Mitt siktemål med denne avhandlingen har vært å redegjøre for hvordan de spesielle rettighetsforholdene i reindriften påvirker vurderingen av rettssubjektivitet i ulike relasjoner. I løpet av de siste 15 årene har det skjedd en endring i synet på reindriftsrettighetene i rettspraksis, juridisk teori så vel som i lovgivningen. Det forhold at siidaen i større grad har kommet på banen som et privatrettslig rettssubjekt, med en utpreget rolle både under offentlig saksbehandling og ved privatrettslige disposisjoner, har begrunnet fremstillingen av temaet.

Med hensyn til konsesjonsprosessen er myndighetene forpliktet gjennom de alminnelige saksbehandlingskrav til å forhåndsvarsle de rettighetshavere som berøres. Gjennom dagens praksis og lovgivning kan det stilles spørsmål om siidaens rettigheter i tilstrekkelig grad blir ivare tatt gjennom saksbehandlingsreglene. Mye taler for at en plikt til å varsle alle berørte siidaer bør tydeliggjøres i lovverket.

Den særlige plikten til konsultasjon ved tiltak som berører reindriftssamiske interesser er en relativt ny ordning. Behovet for en generell avklaring av både innhold, prosess og spesielt hvem som skal konsulteres, er etter mitt syn ikke møtt i dagens lovgivning.

Gjennom vernet av reinbeiteland som kan utledes av Grunnloven § 108, reindriftsloven og folkerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjonen 169 og SP artikkel 27 er staten positivt forpliktet til å gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre nåværende og fremtidige generasjoners tilgang til reinbeiteland som det materielle grunnlaget for samenes kulturutøvelse. Det kan i den anledning spørres om den frie omsetningsadgangen som følger av dagens lovgivning er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelse og lovgivers intensjoner med reindriftsloven.

Som vi har sett har overgangen fra en mer myndighetsstyrt forvaltning av reindriftsnæringen til en privatstyrt modell aktualisert nye spørsmål, blant annet knyttet til forvaltningen av erstatning for inngrep i kollektive rettigheter. Fremstillingen har vist at dagens regelverk i liten grad oppfyller reindriftslovens formål om bevaring av ressursene for fremtidige utøvere og lovgiver har derfor min oppfordring til å se nærmere på disse spørsmålene.

Reindriftsloven ivaretar adgangen for rettssubjekter som siidaer og reineiere til å fremme sine særskilte krav ved siden av reinbeitedistriktets prosessuelle representasjon. Det er viktig at man ved kraftutbygging har klart for seg at distriktet som et privatrettslig styringsorgan ikke i seg selv er innehaver av beiterettigheter. Som vist i denne fremstillingen er det siidaene – den gruppen som utgjør beitefellesskapet – som er innehaver av beiterettighetene. En annen ting er at det i en del reinbeitedistrikt bare eksisterer én siida slik at subjektene blir sammenfallende. I tillegg har reinbeitedistriktet i andre tilfeller en lovmessig prosessuell

adgang til å representere siidaenes rettigheter i felles anliggender. Det som først og fremst må være veien videre, er en avklaring av de materielle rettighetsforholdene – noe som bør utføres av en særskilt kommisjon³⁹⁵ eller ved de ordinære domstolene. På den måten vil det bli lettere å sondre mellom distriktsstyrenes og siidaenes kompetanse.

Hvem som kan representere kollektive rettigheter med bindende virkning for øvrige medlemmer i saker for domstolene er et praktisk spørsmål. Distriktsstyrets kompetanse til å representere reindriftsinteressene i felles anliggender må forstås på bakgrunn av utviklingen i synet på siidaenes rettigheter. Etter 2007-loven må det legges til grunn at distriktsstyrets kompetanse er snevrere enn under tidligere lovregimer. Det må, etter mitt syn, legges til grunn at alle siidaer i området som utgangspunkt må stevnes for at avgjørelsen skal ha de ønskede rettskraftvirkninger.

³⁹⁵ Se Ravna (2014) der han uttaler på side 8 at «[u]avklarte beiterettsforhold antas [...] å påføre disse næringene store årlige ekstra kostnader.» Finnmarkskommisjonen kan i sitt arbeid utrede interne rettighetsspørsmål innen reindriften i Finnmark «dersom noen med rettslig interesse i en avklaring av spørsmålet krever det», jf. forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark av 16. mars 2007 nr. 277 § 5.

Litteraturliste

Lover

- 1687 Kong Christian Den Femtis Norske Lov 15. april 1687.
- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17. mai 1814.
- 1854 Lov, indeholdende Bestemmelser med Hensyn til Benyttelsen av vosse Strækninger i Finmarken til Reenbete og til Bevogtning av Reenhjorde m.v. (Reenbeteloven) av 7. september 1854. (opphevet)
- 1883 Lov angaaende Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige (felleslappeloven) av 2. juni 1883 (opphevet).
- 1917 Lov om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) av 14. desember 1917 nr. 17.
- 1918 Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai 1918 nr. 4.
- 1933 Lov om reindriften av 12. mai 1933 nr. 3 (opphevet).
- 1959 Lov om oreigning av fast eigedom (oreigningslova) av 23. oktober 1959 nr. 3.
- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 nr. 8.
- 1965 Lov om sameige (sameigelova) av 18. juni 1965 nr. 6.
- 1966 Lov om hevd (hevdslova) av 9. desember 1966 nr. 1.
- 1968 Lov um særlege råderettar over framand eigedom (servituttlova) av 29. november 1968.
- 1969 Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969 nr. 26.
- 1975 Lov om utnytting av rettार og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 6. juni nr. 31.
- 1978 Lov om reindrift av 9. juni 1978 nr. 49 (opphevet).
Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978 nr. 50.
- 1979 Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven) av 21. desember 1979 nr. 77.
- 1984 Lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal av 21. desember 1984 nr. 101.
- 1985 Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven) av 21. juni 1985 nr. 83.
- 1990 Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) av 29. juni 1990 nr. 50.
- 1992 Lov om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven) av 19. juni 1992 nr. 59.
- 1992 Lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven) av 19. juni nr. 60.
- 1996 Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petroleumsloven).
- 1997 Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) av 23. mai 1997 nr. 31.
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 44.

- 1998 Lov om årsregnskap av 17. juli 1998 nr. 56 (regnskapsloven).
- 1999 Lov om revisjon og revisorer av 15. januar 1999 nr. 1 (revisorloven).
Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30.
- 2000 Lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- 2005 Lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).
Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90.
- 2007 Lov om reindrift (reindrifftsloven) av 15. juni 2007 nr. 40.
- 2009 Lov av 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71.
- 2013 Lov om endringer i reindrifftsloven mv. (avvikling av områdestyrene) av 14. juni 2013 nr. 45.

Forskrifter

- 1982 Forskrift for godkjenning av gjeterhytter i reindriften av 1. november 1982 nr. 1569.
- 1987 Forskrift om valg av tillitsmannsutvalg (distriktsstyre) og dets arbeidsoppgaver og arbeidsform (reinbeitedistriktene) av 4. mars 1987 nr. 164.
- 1990 Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) av 7. desember 1990 nr. 959.
- 1992 Forskrift om reindrifftsfond av 14. februar 1992 nr. 1271.
- 1993 Forskrift for omstillingslønn for reindrifftsutøvere i Øst- og Vest-Finnmark reinbeiteområder som frivillig avvikler sin reindrift i Finnmark av 3. mai 1993 nr. 441.
- 1999 Forskrift for Reindriftens Utviklingsfond av 17. juni 1999 nr. 731 (opphevet).
- 2001 Forskrift om erstatning for tap og følgeskader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt av 4. mai 2001 nr. 468
- 2004 Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven av 9. februar 1979 nr. 8785.
- 2005 Forskrift om ny forvaltningsmodell for Reinbeitedistrikt 23 – Seainnus/Navggastat, Vest Finnmark av 26. september 2005 nr. 1465.
- 2007 Forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark av 16. mars 2007 nr. 277.
Forskrift om sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark av 11. juni 2007 nr. 738.
- 2008 Forskrift om melding om reindrift av 28. mars 2008 nr. 309.
- 2009 Forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009 nr. 855.
- 2011 Forskrift om Reindriftens Utviklingsfond av 21. juni 2011 nr. 616.

- 2012 Forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag av 19. juni 2012 nr. 592.
- 2013 Forskrift om ikrafttredelse av lov av 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene) av 14. juni 2013 nr. 646.
- 2013 Forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven av 21. juni 2013 nr. 681.
- 2014 Sammenslåing av Statens reindriftsforvaltning og Statens landbruksforvaltning til et nytt direktorat – Landbruksdirektoratet av 6. juni 2014 nr. 729.

Internasjonale kilder

Lov 2. oktober 1751 Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende (Lappekodisillen).

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 4. november 1950.

Direktiv 2001/77/EF, Europaparlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF den 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet av 27. september 2001 om fremme av elektrisitet produsert fra fornybar energi i det indre elektrisitetsmarkedet.

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller av 16. desember 1966.

ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 27. juni 1989. Ratifisert av Norge 20. juni 1990.

Constitution of the International Labour Organisation, 1. april 1919.

Standing Orders concerning the procedure for the examination of representations under articles 24 and 25 of the ILO Constitution, revised by the Governing Body at its 212th Session (March 1980).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/meetingdocument/wcm_041899.pdf [sist besøkt 14.01.2015]

Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter

Norges offentlige utredninger (NOU)

- | | |
|--------------|--|
| NOU 1984: 18 | Om sameenes rettsstilling. |
| NOU 1985: 32 | Revisjon av almenningslovgivningen. |
| NOU 1993: 34 | Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.
Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget. |

NOU 1997: 4	Naturgrunnlaget for samisk kultur.
NOU 1997: 5	Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett – bagrunnsmateriale for Samerettsutvalget.
NOU 1997: 9	Om revisjon og revisorer.
NOU 2001: 32	Rett på sak.
NOU 2001: 34	Samiske sedvaner og rettsoppfatninger.
NOU 2001: 35	Forslag til endringer til reindriftsloven.
NOU 2007: 13 A	Den nye sameretten (kap. 1-15).
NOU 2007: 13 B	Den nye sameretten (kap. 16-24).
NOU 2009: 16	Globale miljøutfordringer – norsk politikk. Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.
NOU 2014: 6	Revisjon av eierseksjonsloven.
Odelstingsproposisjoner	
Ot. prp. nr. 38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Ot.prp. nr. 9 (1976-1977)	Om lov om reindrift.
Ot.prp. nr. 37 (1991-1992)	Om A) Lov om bygdealmenninger. B) Lov om skogsdrift m.v. i statsalmenningene. C) Lov om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om almenninger m.v.
Ot.prp. nr. 28 (1994-1995)	Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven.
Ot.prp. nr. 33 (1995-1996)	Om lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven).
Ot.prp. nr. 51 (2004-2005)	Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
Ot.prp. nr. 25 (2006-2007)	Om lov om reindrift.
Ot.prp.nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
Annet	
St.meld. nr. 33 (2000-2001)	Om samepolitikken. Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 31. mai 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
Meld. St. 14 (2011-2012)	Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet. Tilråding fra Olje- og energidepartementet 2. mars 2012, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
Meld. St. 9 (2011-2012)	Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords. Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 2. desember 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

Meld. St. 21 (2011-2012)	Norsk klimapolitikk. Tilråding fra Miljøverndepartementet 25. april 2012, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
Prop. 5 S (2011-2012)	Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Samtykke til inngåelse av avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Kongeriket Sveriges regjering om et felles marked for elsertifikater av 29. juni 2011.
Prop. 89 L (2012-2013)	Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtaket). Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene).
Prop. 1 LS (2014-2015)	Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Skatter, avgifter og toll 2015.

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

Rt. 1897 s. 759 (Aursundø)
 Rt. 1925 s. 738 (Fron Sogns Bygdeallmenning)
 Rt. 1931 s. 110 (Heiberg)
 Rt. 1932 s. 725
 Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell)
 Rt. 1963 s. 212
 Rt. 1968 s. 394 (Brekken)
 Rt. 1968 s. 429 (Altevann)
 Rt. 1972 s. 1305
 Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga)
 Rt. 1979 s. 1283 (Kåfjorddommen)
 Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen)
 Rt. 1982 s. 241 (Altavassdraget)
 Rt. 1983 s. 1401 (Tøttavangen)
 Rt. 1985 s. 247 (Kåfjorden)
 Rt. 1985 s. 532 (Mauken)
 Rt. 1986 s. 364 (Ailegas)
 Rt. 1986 s. 1019 (Fuglevatn)
 Rt. 1986 s. 1370 (Porsangermo)
 Rt. 1988 s. 377
 Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell)

Rt. 1990 s. 141
Rt. 1996 s. 1122
Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden)
Rt. 2000 s. 1578 (Seiland)
Rt. 2001 s. 769 (Selbu)
Rt. 2001 s. 1229 (Svartskog)
Rt. 2004 s. 1092
Rt. 2006 s. 1382 (Utsi)
Rt. 2011 s. 1180

Lagmannsrettspraksis

RG 1979 s. 68 (Frostating)
RG-1984-570 (Hålogaland)
RG 1986 s. 385 (Hålogaland)
RG 1990 s. 264 (Hålogaland)
RG-1992-94 (Frostating)
LH-1993-211 (Hålogaland)
LH-1993-323 (Frostating)
LH-1994-255 (Hålogaland)
LF-1994-346 (Frostating)
LH-1995-213 (Hålogaland)
LH-1995-312 (Hålogaland)
RG-1995-812 (Frostating)
LH-1996-68 (Hålogaland)
LH-1996-550 (Hålogaland)
LH-1997-784 (Hålogaland)
RG-1997-1361 (Hålogaland)
RG-1998-1106 (Frostating)
LF-1999-850 (Frostating)
RG-2000-573 (Hålogaland)
LH-2001-812 (Hålogaland)
RG-2002-303 (Hålogaland)
RG 2002 s. 597 (Hålogaland)
LH-2003-767 (Hålogaland)
LH-2004-2789 (Hålogaland)
LH-2004-30215 (Hålogaland)
RG 2004 s. 866 (Hålogaland)
LH-2008-26982 (Hålogaland)

LF-2008-50209 (Frostating)
RG-2009-936 (Hålogaland)
LH-2009-133706 (Hålogaland)
LF-2010-15217 (Frostating)
RG-2011-1121 (Hålogaland)
RG 2011 s. 1136 (Hålogaland)
LH-2012-2580 (Hålogaland)
RG 2012 s. 717 (Borgarting)
LH-2012-106514 (Hålogaland)
LH-2012-179673 (Hålogaland)
LH-2013-162742 (Hålogaland)
LH-2014-5679 (Hålogaland)
LH-2014-143122 (Hålogaland)
LF-2014-72151 (Hålogaland)

Tingrettspraksis

RG-1974-194 (Alta herredsrett)
RG-1981-382 (Hammerfest herredsrett)
RG-1989-84 (Stavanger byrett)
RG-2004-52 (Senja tingrett)
TINFI-2005-110863 (Indre Finnmark tingrett)
TINFI-2005-114220 (Indre Finnmark tingrett)
RG-2007-449 (Indre Finnmark tingrett)
TINFI-2007-41493 / RG-2008-232 (Indre Finnmark tingrett)
TNHER-2008-130490 (Nord-Troms tingrett)
TINFI-2011-191891 (Indre Finnmark tingrett)

Annen rettspraksis og uttalelser

FNs Menneskerettskomité:

Ángela Poma Poma v. Peru Comm. 1457/2006, (2009)
Lovelace v. Canada, Communication No. R.6/24/1977 (1981)
Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985 (1988)
General Comment no. 23, Article 27, Fiftieth session, 1994.

Högsta Domstolens dom av 27.04.2011 (Nordmalingsmålet)

Ilolex: 162000ECU169. Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989

(No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres.

Kongelige resolusjoner og instrukser

Kgl. res. 28. juni 2005 (Konsultasjonsavtalen med Sametinget).

Kgl.res. av 15. juni 2007 (Vedrørende områdestyrenes oppnevning og virksomhet.)

Kgl.res. 16. juni 2007 nr. 628 (Delegering av myndighet til Landbruks- og matdepartementet etter reindriftsloven).

Kgl. res. 6. juni 2014 nr. 729 (Sammenslåing av Statens reindriftsforvaltning og Statens landbruksforvaltning til Landbruksdirektoratet).

Instruks vedrørende områdestyrenes oppnevning og virksomhet fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 5. januar 2009 i medhold av § 72 i reindriftsloven.

Retningslinjer, rundskriv og veiledere

Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser*. 23. juni 2006.

Landbruksdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet: *Om arealbruk og byggetiltak i reinbeiteområde – Rundskriv M-12/2000 R-836*. (2000).

Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet: *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk*. Juni 2007.

Norges vassdrags- og energidirektorat: *Veileder for utforming av søknader om anleggskonsesjon for kraftoverføring*. Oktober 2013.

Sivilombudsmannens uttalelser

Sak 873/80. Konsesjonsserverv med virkning for nabos seterdrift – naboens klagerett. Sivilombudsmannens årsmelding 1981 s. 76.

Sak 95-0780. Spørsmål om fri sakførsel i erstatningssak mot staten som bl.a. reiste prinsipielle rettsspørsmål av interesse for reindriftnæringen. Sivilombudsmannens årsmelding 1996 s. 30.

Sak 2008/961. Konsesjon til gruvedrift - sakens opplysning. Sivilombudsmannens årsmelding 2009 s. 198.

Sak 2011/575. Merking av rein - vilkåret «offentlige interesser» i reindriftsloven § 75 første punctum. Sivilombudsmannens uttalelse 5. mai 2012.

Sak 2012/3306. Habilitet for medlemmer i fjellstyre. Sivilombudsmannen uttalelse 7. juni 2013.

Juridisk litteratur

- Allard/Labba-Oskal (2011) Allard, Christina og Kristina Labba-Oskal: *Samebyns interna organisation*. I *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2011 (2) 197-236.
- Arnesen (1988) Arnesen, Arne G.: *Reindriftsrett*. (Oslo 1988).
- Austenå (1998) Austenå, Torgeir: *Rettskraftsproblem i saker om reinbeiterett*. I: *Stat, politikk og folkestyre: festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen, 19. februar 1998*. Kai Krüger, David R. Doublet, Asbjørn Strandbakken (red.) (Bergen 1998) s. 593-600.
- Backer (1984) Backer, Inge Lorange: *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage*. (Oslo 1984).
- Bengtsson (2002) Bengtsson, Bertil: *Om kollektiv renskötselrätt*. I: *Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert*. Margareta Brattström og Mikael Möller (red.) (Uppsala 2002) s. 47-65.
- Bengtsson (2004) Bengtsson, Bertil: *Samerätt en översikt*. (Stockholm 2004).
- Berg (2005) Berg, Borgar Høgetveit: *Hevd*. (Oslo 2005).
- Boe (2012) Boe, Erik Magnus: *Rettskildelære under debatt*. (Oslo 2012).
- Bull (1995) Bull, Kirsti Strøm: *Et kritisk lys på reindriftsloven*. i *LoR* 1995 s. 396-413.
- Bull (1997) Strøm Bull, Kirsti: *Studier i reindriftsrett*. (Oslo 1997).
- Bull m.fl. (2001) Bull, Kirsti Strøm, Nils Oskal og Mikkel Nils Sara: *Reindriften i Finnmark*. (Oslo 2001). Bidraget til Nils Oskal og Mikkel Nils

Sara finnes også i NOU 2001: 34 s. 249-288: *Reindriftssamiske sedvaner og rettsoppfatninger om land*.

- Bull m.fl. (2003) Bull, Kirsti Strøm, Ingunn Vistnes og Christian Nellesmann, NINA Temahefte: *Inngrep i reinbeiteland*. (Alta/Lillehammer/Oslo 2003).
- Bull (2010) Bull, Kirsti Strøm (red.): *Natur, rett, historie*. (Oslo 2010).
- Bull/Smith (2014) Bull, Kirsti Strøm og Carsten Smith: *Høyesterett og samiske rettigheter*. Upublisert artikkel sett som manus 2014.
- Brækhus/Hærem (1964) Brækus, Sjur og Axel Hærem: *Norsk tingsrett*. (Oslo 1964).
- Cordt-Hansen m.fl. (2010) Cordt-Hansen, Hans, Henning Alme Siebke, Espen Knudsen: *Revisorloven med kommentar*. 4. utg. (Oslo 2010).
- Dahl (1998) Nils Ludvig Dahl, *Styring av bygdeallmenninger*. Særavhandling ved Det juridiske fakultet. (UiO 1998).
- Dragsten (1969) Sverre Dragsten i *Norsk Almenningsforbund 50 år*. (1969).
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein: *Rettskildelære*. 5. utg. ved Jan E. Helgesen (Oslo 2001).
- Eriksen (2008) Eriksen, Gunnar: *Alders tids bruk*. (Tromsø 2008).
- Falkanger (2009) Falkanger, Thor: *Allmenningsrett*. (Oslo 2009).
- Falkanger/Falkanger (2013) Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger: *Tingsrett*. 7. utg. (Oslo 2013).
- Fleischer (1978) Fleischer, Carl August: *Norsk ekspropriasjonsrett*. (Oslo 1978).
- Fleischer (1980) Fleischer, Carl August: *Skjønnsprosessen*. (Oslo 1980).
- Gauslaa (2007) Gauslaa, Jon: *Utviklingen av sameretten de siste 25 årene og betydningen for arealforvaltningen og rettspleie*. Areal og eiendomsrett (Oslo 2007) s. 151-180.

- Gauslaa (2009) Gauslaa, Jon: *Vernet av grunnlaget for samisk kultur etter SP art. 27 og dets betydning ved bruk av jordskiftevirkemidlene. I perspektiver på jordskifte* 2009 s. 184-214.
- Gauslaa (2014) Gauslaa, Jon: *Lov om reindrift. Norsk lovkommentar nettversjon*. [hovedrevidert 12.10.2014]
- Giertsen (2014) Giertsen, Johan: *Avtaler*. 3. utg. (Bergen 2014).
- Graver (2007) Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utg. (Oslo 2007).
- Henriksen (2011) Henriksen, John B.: *Interne rettighetsspørsmål i reindriften i Finnmark*. (2011).
- Hågvar (2006) Hågvar, Geir: *Den samiske rettsdannelse i indre Finnmark. Om nordsamenes rettsorden, grunnlovsvernet og selvbestemmelsen*. I: Diedut nr. 2/2006 Nordisk Samisk Institutt.
- Holth/Winge (2014) Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (red.): *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. (Oslo 2014).
- Jebens (1999) Jebens, Otto: *Om eiendomsretten til grunnen i Indre Finnmark*. (Trondheim 1999).
- Jebens (2001) Jebens, Otto: *Rettskraftvirkningene av dommer om kollektive rettigheter til grunn og andre naturressurser*. LoR 2001 s. 213-235.
- Jonassen/Kalstad (2003) Jonassen, John og André Stener Kalstad: *Internrettslige betraktninger om reindriften*. (upublisert 2003).
http://www.galdu.org/govat/doc/internrettslige_betraktninger.pdf [sist besøkt 14.01.2015]
- Lilleholt (2014) Lilleholt, Kåre (red.): *Knophs oversikt over norsk rett*. Kapittel 3 ved Knut S. Selmer og Kåre Lilleholt. (Oslo 2014).

- Naas-Bibow (2011) Naas-Bibow, Jens, Gunnar Martinsen m.fl. *Energiloven med kommentar*. (Oslo 2011).
- Omma (2008) Omma, Elle Merete: *Inngrep i reinbeiteareal og avtaler mellom tiltakshaver og reindriften*. UiO 2008.
- Ravna (2008) Ravna, Øyvind: *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*. (Tromsø 2008).
- Ravna (2009) Ravna, Øyvind: *I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?* Retfærd nr. 125, 2009 s. 24-45.
- Ravna (2010) Ravna, Øyvind: *Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder*. Tfr. 2010 s. 464-504.
- Ravna (2014) Ravna, Øyvind: *Utredning av beiterettigheter på Finnmarkseiendommens grunn*. I Kritisk Juss 2014 (40) nr. 1 s. 6-25
- Reusch (2012) Reusch, Marianne: *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*. (Oslo 2012).
- Ruud/Ulfstein (2014) Ruud, Morten og Geir Ulfstein: *Innføring i folkerett*. 4. utg. (Oslo 2014).
- Sandene/Keiserud (1990) Sandene, Erling og Erik Keiserud: *Oreigninsloven: lov av 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eiendom*. 2. utg. (Oslo 1990).
- Schei m.fl. (2013) Schei, Tore m.fl. : *Twisteloven: kommentarutgave*. (Oslo 2013).
- Selfors (2014) Selfors, Aila Biret: *Urfolks rett til konsultasjoner i mineralutvinningssaker*. (UiT 2014).
- Skjærvik (2013) Skjærvik, Heidi Anita: *Gjerder i beiteområder*. Institutt for privatrett skriftserie 191 (Oslo 2013).

- Solem (1933) Solem Erik: *Lappiske rettsstudier*. 2. oppl. 1970 (Hadeland 1933).
- Skoghøy (2014) Skoghøy, Jens Edvin: *Tvisteløsning*. (Oslo 2014).
- Skogvang (2009) Skogvang, Susann Funderud: *Samerett*. 2. utg. (Oslo 2009).
- Skogvang (2012) Skogvang, Susann Funderud: *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*. (Tromsø 2012).
- Stenseth (2005) Stenseth, Geir: *Almenningens janusansikt. En sammenlignende rettslig analyse av almennings og sameieforhold i norsk utmark*. (Oslo 2005).
- Torp (2007) Torp, Eivind: *Samebys talerätt i civilrättsliga ärenden*. I Förvaltningsrättslig Tidskrift 2007 nr. 3 243 -252.
- Winge (2007) Winge, Nikolai K.: *Fri vei mot 10 TWh? Miljørettslige studier nr. 29*. Institutt for offentlig retts skriftserie Oslo nr. 5/2007.
- Winge (2011) Winge, Nikolai K.: *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. (Oslo 2011).
- Woxholth (2008) Woxholth, Geir: *Foreningsrett*. 3. utg.(Oslo 2008).

Annen litteratur og rapporter

- Henriksen (2007) Asplan Viak AS: *Evaluering av «midtre sone» avtalen*. kap. 9 ved John Bernhard Henriksen (2007).
<http://evalueringsportalen.no/evaluering/prosjekt-514103-evaluering-av-midtre-sone-avtalen-avtale-mellom-reinbeitedistrikter-om-bruk-av-midtre-sone-i-vest-finnmark-reinbeiteomraade/midtre%20sone%201.pdf/@@inline> [sist besøkt 05.01.2015]
- LMD (2006) Landbruks- og matdepartementet: *Om siidaens rolle i reindriftslovgivningen*. Januar 2006.
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Om-siidaens-rolle-i-reindriftslovgivningen/id759118/> [sist besøkt 05.01.2015]

- LMD (2010) Landbruks- og matdepartementet: *Internevaluering av den offentlige forvaltning av reindriften i Norge*. Februar 2010.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/br osjyrer_veiledere_rapporter/rapport_internevaluering_av_den_offentlige_forvaltningen_av_reindriften_i_norge_januar_2011.pdf [sist besøkt 05.01.2015]
- NVE/Reindriftsforv. (2004) Norges vassdrags- og energidirektorat/Reindriftsforvaltningen: *Vindkraft og reindrift*. 2004.
http://www.nve.no/Global/Konsesjoner/Vindkraft/Rapporter%20og%20veiledere/Vindkraft%20og%20reindrift_2004.pdf?epslanguage=no [sist besøkt 05.01.2015]
- NVE (2014) Norges vassdrags- og energidirektorat: *Vindkraft – Produksjon i 2013*. Februar 2014.
http://webby.nve.no/publikasjoner/rapport/2014/rapport2014_20.pdf [sist besøkt 05.01.2015]
- Ravna/Olli (2011) Øyvind Ravna og Jan Josef Olli: *Sedvanerettslige oppfatninger om arealbruk blant reindriftsutøvere*. I *Diedut* nr. 2/2011 Nordisk Samisk Institutt.
- Reindriftsadmin. (1994) Reindriftsadministrasjonen: *Reindriften i Finnmark. Lovgivning og distriktsinndeling. Forslag til ny distriktsinndeling i Finnmark*. (Alta 1994).
- Reindriftsforv. (2008) Reinbeiterettsutvalget for Øst-Finnmark: *Utredning om reinbeiterettigheter på vinterbeitene i Karasjok*. (Reindriftsforvaltningen Alta 2008).
- Reindriftsforv. (2014) Reindriftsforvaltningen: *Ressursregnskapet for reindriftnæringen for reindriftsåret 1. april – 31. mars 2013*. Juni 2014.
http://www.reindrift.no/asset/6800/1/6800_1.pdf [sist besøkt 05.01.2015]
- Riksrevisjonen (2011-2012) Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*. Dokument nr. 3:14 (2011-2012).

Statnett (2013) Statnett: *Nettutviklingsplan 2013. Nasjonal plan for neste generasjon kraftnett*. Oktober 2013.
<http://www.statnett.no/Global/Dokumenter/Prosjekter/Nettutviklingsplan%202013/Nettutviklingsplan%202013.pdf> [sist besøkt 05.01.2015]

Ulfstein (2013) Geir Ulfstein: *Samiske folkerettslige rettigheter ved naturinngrep*, Utredning for Olje- og energidepartementet i forbindelse med utbygging av kraftledninger og vindkraftverk. (16.06.2013 upublisert).

Internettsider

Aftenposten (2014) Aftenposten søndag 2. november 2014 s. 16-17: *Blåser nytt håp i norsk vindkraft*.
<http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Regjeringen-blaser-nytt-hap-i-norsk-vindkraft-7761378.html> [sist besøkt 25.11.2014]

nve.no(vannkraftproduksjon) Norges vassdrags- og energidirektorat: *Vannkraftproduksjon*.
<http://www.nve.no/no/Energi1/Fornybar-energi/Vannkraft/> [sist besøkt 25.11.2014]

regjeringen.no Hvem er urfolk?Regjeringen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
Hvem er urfolk?
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/samepolitikk/midtspalte/hvem-er-urfolk.html?id=451320> [sist besøkt 1. desember 2014]

regjeringen.no: konsultasjon Oppfølging av utredningen fra Samerettsutvalget.
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/oppfolging-av-utredningen-fra-samerettsu/id742650/> [sist besøkt 07.01.2015]

regjeringen.no(klimamelding)*Avtale om klimameldingen*. (2008) 17. januar 2008.
http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf [sist besøkt 25.11.2014]

- vindportalen.no Norsk Vindkraftforening: *Status på konsesjonsbehandling hos NVE.*
<http://www.vindportalen.no/vindkraft-i-norge/prosjekter-til-behandling.aspx> [sist besøkt 25.11.2014]
- regjeringen.no(reintallsreduksjon)Landbruks- og matdepartementet. Pressemelding om reintallsreduksjon av 26.11.2013.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2013/nov-13/mange-har-fulgt-palegg-om-reintallsreduk.html?id=746460>
 [sist besøkt 25.11.2014]
- sametinget.se(samefonden) www.sametinget.se/samefonden [sist besøkt 04.12.2014]
- regjeringen.no(fosen) Storsatsing på vindkraftverk på Fosen og i Snillfjord. Pressemelding 26.08.2013 nr. 44/2013.
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/-storsatsing-pa-vindkraftverk-pa-fosen-o.html?id=734345>
 [sist besøkt 06.12.2014]
- nrk.no(reintallsreduksjon) Møter statsministeren for å diskutere reintallsreduksjon.
<http://www.nrk.no/nordnytt/moter-statsministeren-for-a-diskutere-reintallsreduksjon-1.12070555>
 [sist besøkt 28.11.2014]

Personlige meddelelser

Landbruksdirektoratet, avdeling Alta.

Brev av 8. juli 2014.

NVE

David E. Weir

E-post. 6. mars 2014.

Arne Anders Sandnes

E-post. 2. mai 2014.

Arne Anders Sandnes og Erlend Borgli

Møte mandag 13. oktober 2014.

Fylkesmannen

Fylkesmannen i Nordland v/ Jo Vidar Nordhaug.

E-post. 2 stk. 10. november 2014.

Fylkesmannen i Finnmark v/ Trond Aarseth

E-post. 23. og 24. oktober 2014.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag v/ Ole-Jakob Kvalshaug	E-post. 31. oktober 2014.
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag v/ Kjell Kippe	E-post. 5. november 2014.
Fylkesmannen i Troms v/ Ellen Margrethe Oskal	Telefonsamtale 28. oktober 2014.

Annet

Avtale om gjennomføring av konsultasjoner mellom Sametinget og NVE av 31. mars 2009.
<http://www.nve.no/PageFiles/6198/Konsultasjonsavtale%2031%2003%2009%20NO.doc?epslanguage=no> [sist besøkt 07.01.2015]

Bakgrunn for vedtak anleggskonsesjon 420Kv kraftledning Balsfjord – Hammerfest 2. mai 2012 NVE 200702890-385 kn/ihw. (publisert, men ikke lenger tilgjengelig på nve.no)

Brev fra LMD 5. juni 2014 til Norske Reindriftssamers Landsforbund og Sametinget: *Gjerder og anlegg og gjeterhytter i reindriften - forholdet mellom reindriftsloven og plan- og bygningsloven*. Ref. 10/442.

Brev fra NVE til OED 24. september 2009: *Avklaring omkring aktuelle konsultasjonsparter knyttet til reindriften*. Ref. NVE 200904835-1 kn/asan.

Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 25. november 2009 til OED: *Henvendelse vedrørende konsultasjonsparter i reindriften*. Ref. 200904948-/ELO.

Distriktsplan for Fosen reinbeitedistrikt, juni 2013.

Distriktsplan for Reinbeitedistrikt 9 i Øst-Finnmark av 4. september 2013.

Distriktsplan for Reinbeitedistrikt 16 Finnmark, 2014-2015 (udatert).

OEDs vedtak av 27. november 2013 nr. 1386 delegerer all kompetanse til NVE med noen unntak.

Norsk ordbok. Nettutgave, ordnett.no.

Statnetts standardavtale for bygging av ny 420kV kraftlinje fra Ofoten til Hammerfest.

Vedtak av Olje- og energidepartementet av 13. oktober 2014 om konsesjon til strømkabler til Tyskland og Storbritannia. Saksnr. 13/931.